UNIVERSITÉ DE RENNES — FACULTÉ DE DROIT

DU DÉLIT
d'exportation des capitaux

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(*Sciences juridiques*)

Cette Thèse sera soutenue le Mardi 13 Juillet 1926, à 8 h. 1/2

PAR

E. BODIN

Docteur ès-sciences politiques et économiques

Membres du Jury :

MM. CHAUVEAU. Professeur, Doyen.
DURTELLE DE SAINT-SAUVEUR, Professeur.
TRASBOT, Professeur, Président.

RENNES
IMPRIMERIE DE L'OUEST-ECLAIR
38, Rue du Pré-Botté, 38

1926

Du Délit

d'exportation des Capitaux

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41549206_0035

UNIVERSITÉ DE RENNES — FACULTÉ DE DROIT

DU DÉLIT d'exportation des capitaux

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(*Sciences juridiques*)

Cette Thèse sera soutenue le Mardi 13 Juillet 1926, à 8 h. 1/2

PAR

E. BODIN

Docteur ès-sciences politiques et économiques

Membres du Jury :

MM. CHAUVEAU. Professeur, Doyen.
DURTELLE DE SAINT-SAUVEUR, Professeur.
TRASBOT, Professeur, Président.

RENNES
IMPRIMERIE DE L'OUEST-ECLAIR
38, Rue du Pré-Botté, 38

1926

La Faculté n'entend donner ni approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

BIBLIOGRAPHIE

Eléments de Droit pénal. Ortolan, 3e édition.

Précis de Droit criminel. Cuche, 1925.

Traité élémentaire de Droit criminel. Degois, 1922.

Code pénal annoté, Emile GARÇON.

Traité de Droit fiscal, WAHL.

Les changes étrangers, Jules DESCAMPS.

L'évasion des capitaux allemands L. WULFSOHN et G. WERNLÉ.

La législation relative à l'exportation des capitaux, J. LAGNEAU.

L'exportation et l'importation des capitaux et les avoirs à l'étranger, L. BAREILLIER-FOUCHÉ.

Les opérations de bourse devant la Justice pénale, TCHERNOFF et Eugène DELHAY.

Cours de Douane, Fabien THIBAULT.

Traité élémentaire de Science des Finances et de Législation financière, E. ALLIX.

Etude de la loi relative à l'exportation des capitaux et à l'importation des valeurs mobilières, TCHERNOFF (*Revue pratique de Législation et de Jurisprudence du Tribunal de Commerce de la Seine*, 15 août-15 septembre 1918).

Le but de l'Agent. Elément constitutif de l'infraction dans la législation, la doctrine et la jurisprudence françaises, Marcel LABORDE-LACOSTE (*Revue internationale de Droit pénal*, janvier 1926).

Les Pénalités en matière fiscale, Maurice HENNIQUAU (Lille, 1910).

Le Droit pénal fiscal, Marcel ROGER (Paris, 1904).

Les transactions en matière fiscale, Pierre LAFONT (Paris, 1910).

INTRODUCTION

Un peu partout, dans les journaux et les revues, à la tribune de la Chambre, on entend parler de l'évasion des capitaux français à l'étranger. Les uns la jugent sévèrement; d'autres estiment au contraire que le phénomène est inéluctable et qu'aucune législation ne saurait l'empêcher. L'exportation de nos capitaux serait même un fait heureux, plein de conséquences pour l'avenir; il constituerait le seul moyen de sauvegarder la richesse du pays en la mettant à l'abri des conséquences de la dépréciation du franc !

Ces opinions contradictoires incitent à la réflexion.

Avant la guerre, la France était créancière du monde entier et l'on avait coutume de considérer les placements faits à l'étranger par nos capitalistes comme un signe de prospérité nationale. Aujourd'hui, depuis la loi du 3 avril 1918, l'exportation des capitaux français est interdite. De souhaitable, avant la guerre, cette expatriation momentanée d'une partie de nos ressources permanentes est devenue blâmable. Comment un tel changement a-t-il pu se produire ?

A vrai dire, même avant 1914, tout le monde ne voyait pas d'un bon œil l'exode des capitaux. Ne pouvait-il révéler une diminution de notre propre activité, une sorte d'épuisement de nos énergies productives ? En tout cas, il semble bien que, dès cette époque, il s'expliquât par la crainte du fisc. Ne s'était-il pas accentué à l'annonce d'un nouveau système d'impôts ayant un caractère de personnalité. Sans doute, et l'exportation normale, économiquement justifiée de nos capitaux, était, déjà, doublée d'une évasion fiscale. Mais, le législateur de 1904-1914 ne crut pas devoir sévir. Il craignît que des mesures coercitives

n'eussent pour effet d'aggraver le sentiment de défiance qui se faisait jour et de précipiter une fuite de capitaux, qui ne présentait encore aucun danger sérieux pour l'économie générale du pays.

L'aspect des choses changea du tout au tout au lendemain de la déclaration de guerre d'août 1914. Il parut alors qu'une réglementation et une discipline des activités nationales s'imposaient. De même que l'on recherchait les individus pour les obliger à accomplir le devoir militaire, ne convenait-il pas de surveiller les capitaux et de les contraindre à servir le pays? Cette mesure, dangereuse pour le crédit en temps de paix, ne cessait-elle pas de l'être en temps de guerre ? Chacun devait comprendre la nécessité de réserver les capitaux français pour les besoins de la défense nationale. En outre, il fallait empêcher, par tous les moyens, le commerce avec l'ennemi. Cependant, on hésita à interdire l'exportation des capitaux et, si la guerre avait été moins longue, peut-être ne l'eût-on jamais fait. Il fallut pourtant y venir, et la loi du 3 avril 1918 consacra cette interdiction. L'opinion avait été préparée; elle l'accueillit assez volontiers.

Des circulaires du Ministre des Finances avaient, dès 1916, recommandé une grande prudence dans la distribution des moyens de change. En outre, une Commission des changes avait été instituée en juillet 1917 auprès du Ministre des Finances, afin « d'étudier tous les moyens propres à sauvegarder la valeur d'échange de la monnaie nationale ». Le 1er août 1917, cette Commission faisait voter la loi sur la tenue du répertoire des opérations de change.

Il convient d'insister un instant sur cette loi, car c'est l'organisme qu'elle a créé qui devait assurer plus tard le fonctionnement de la loi du 3 avril 1918; les deux lois se complètent et l'interdiction d'exporter les capitaux resterait lettre morte si le répertoire des opérations de change n'existait pas.

D'après la loi du 1er 1917, quiconque fait commerce ou profession de négocier des monnaies ou des titres de crédit étrangers doit tenir un registre spécial [1].

(1) L'article 1er de la loi du 1er août 1917 est ainsi rédigé :
« Quiconque fait profession ou commerce de recueillir, acheter ou

Ainsi, toute personne se livrant au commerce de change, au sens le plus large, est en quelque sorte cataloguée et contrôlée : Elle est obligée de mentionner toute opération traitée dans la journée, « sans blanc ni interligne », sur un registre spécial « en papier non timbré, visé et paraphé par le président ou l'un des juges du tribunal de commerce ». Elle doit, en outre, se renseigner sur la personne avec laquelle elle traite et exiger d'elle « la déclaration de son identité, de sa nationalité, de son domicile ». Le registre ainsi tenu doit être communiqué à toute réquisition aux agents désignés à cet effet par arrêté du ministre des Finances. Enfin « les contraventions aux prescriptions des articles qui précèdent ainsi qu'à celles des arrêtés ministériels prévus par l'art. 4 sont constatées par des procès-verbaux dressés par des agents dont la désignation est prévue au dit article ». « Elles sont punies d'une amende de cent à cinq mille francs (100 fr. à 5.000 fr.). Les dispositions de l'art. 463 du Code pénal sont applicables aux dispositions de la présente loi » [1].

Ces mesures, prises en France, donnèrent l'éveil [2] aux puissances étrangères qui adoptèrent immédiatement des prescriptions tendant non seulement à contrôler les opérations de change, mais à interdire l'exportation des capitaux.

En Angleterre, un Ordre en Conseil du 21 décembre 1917, qui fait partie des « Règlements pour la défense du Royaume », interdit, sans autorisation écrite de la Trésorerie, toute exportation de capitaux hors du royaume ,en vue d'un prêt, d'une

vendre, négocier, escompter, encaisser ou payer des monnaies ou devises étrangères coupons titres d'actions ou d'obligations négociables ou non négociables, quels que soient leur dénomination et le lieu de leur création, dont le montant ou le prix est payable à l'étranger en monnaie étrangère ou payables en France en monnaie française, ou après une négociation à l'étranger, sur une disposition de l'étranger, est tenu d'en faire la déclaration au bureau de l'enregistrement de chacune de ses succursales ou agences, soit avant toute opération, soit s'il exerçait avant la promulgation de la présente loi, dans les quinze jours à compter de cette promulgation. »

(1) Cette loi a été modifiée par les lois des 28 février 1921 et 22 mars 1924. Le minimum de l'amende est porté à 1.000 francs et, dorénavant, le commerce des opérations envisagées ne pourra être exercé qu'après autorisation du Ministre des Finances. Les infractions à cette dernière disposition seront passibles d'une peine d'emprisonnement.

(2) Cf. Rapport de M. L. Marin à la Chambre des Députés. *J. O.*, 29 mars 1918, p. 1169.

souscription, d'un achat de titres, de biens ou de devises étrangères destinées à la spéculation ou au placement. La peine d'emprisonnement est prévue en cas d'infraction. L'importation de titres est en même temps interdite par simple extension de la proclamation du 21 décembre 1917, relative à l'interdiction de l'importation des vivres.

En Italie, un décret du 25 novembre 1917 punit l'exportation des capitaux et l'importation de titres. Les peines prévues sont très sévères et le contrôle est centralisé au plus haut point par la création d'un Institut national de change qui doit connaître toutes les opérations de change effectuées sur le territoire.

Aux Etats-Unis enfin, aucun organisme nouveau n'est créé, mais le contrôle de toutes les opérations de change est confié au *Federal Reserve Board* par un décret du 26 janvier 1918.

En France, notre commission des changes n'alla pas aussi vite en besogne. Après l'élaboration de la loi du 1er août 1917, elle manifesta d'abord son activité par un travail de surveillance ,par de nombreuses circulaires collectives ou individuelles recommandant la prudence et le patriotisme financier aux intermédiaires visés par la loi du 1er août 1917. Au début de 1918 seulement, elle soumit au ministre des Finances un projet qui allait devenir la loi du 3 avril 1918. En interdisant à peu près toute opération de change sans autorisation préalable et grâce au registre mentionnant les opérations autorisées, le contrôle deviendrait extrêmement sévère et strictement efficace : aucune parcelle de notre franc ne serait employée sans profit !

Primitivement, la loi du 3 avril 1918 fut votée pour la durée des hostilités et les six mois qui en suivraient la cessation. Mais elle fut prorogée. Les rapports trimestriels fournis par le ministre des Finances sur l'application de la loi en donnent certaines raisons. On y parle vaguement de libertés souhaitables, mais aussi d'une période de transition nécessaire [1] ; de la difficulté qu'il peut y avoir à libérer les capitaux français, alors que les capitaux étrangers ne le sont pas encore [2] ; on annonce bien que certaines nations ont supprimé ou réduit

(1) Rapport du 24 avril 1919, *J. O.*, 1919, p. 4947.
(2) Rapport du 5 août 1919, *J. O.*, 1919, p. 8934.

les restrictions et qu'en France la Jurisprudence se montre plus large, mais on persiste à croire que le maintien d'un contrôle s'impose [1]. Puis on finit par ne plus parler d'abroger la loi de 1918. Bien mieux, dans ces derniers temps, des restrictions et des pénalités de plus en plus sévères sont apparues. Cette évolution s'explique d'ailleurs.

Nous avons dit les motifs de la prohibition. Jusqu'à 1924, ils avaient été en s'affaiblissant. Du commerce avec l'ennemi, il ne pouvait plus être question. Voulait-on réserver les capitaux français pour la souscription aux emprunts d'Etat ? Les dernières expériences avaient été plutôt mauvaises. Il arrive un moment où une nation ne peut plus emprunter. Sans faire état de la méfiance de certains prêteurs, il n'est pas d'une bonne politique d'alourdir indéfiniment le budget du poids des arrérages. Quant à l'industrie française, elle connut vers 1923-1924 une ère de prospérité, en partie artificielle il est vrai, mais en plus grande partie réelle. Seuls peut-être les fonds de roulement lui firent défaut; les trésoreries furent gênées, à la suite d'un développement trop rapide des affaires mais non d'une raréfaction des capitaux.

Mais un motif nouveau de conserver en vigueur la loi de 1918 apparut bientôt; motif plus fort que tous les autres et qui, peu à peu, les fit oublier. Il s'agissait dorénavant de réprimer la fraude fiscale, d'empêcher les capitaux de se soustraire à l'impôt, motif excellent, sans doute, mais qui eût du imposer au législateur un remaniement de la loi de 1918 répondant à la nouvelle orientation de ses préoccupations.

Si, ayant fait une loi pour atteindre un but déterminé, le législateur vise un autre but, fût-il voisin du premier, il risque en prorogeant purement et simplement la loi primitive, de mal remplir sa tâche.

Ainsi, étant donnés les motifs qui avaient inspiré le législateur de 1918, le titre II de la loi, comportant interdiction d'importation de titres et valeurs mobilières, était la contrepartie logique de l'interdiction d'exportation des capitaux. Mais, dès que le législateur voulut empêcher surtout la fraude

(1) Rapport du 22 novembre 1919, *J. O.*, 1919, p. 13886.

fiscale, c'est-à-dire soumettre effectivement à l'impôt tous les revenus des contribuables, que ces revenus provinssent de l'étranger ou du pays même, l'interdiction d'importation des valeurs étrangères n'eût plus de sens. Au début, la loi s'était proposée « d'empêcher les spéculations sur le change, les achats de marchandises en vue de constituer des stocks », afin d'entraver le commerce avec l'ennemi et de favoriser le devoir patriotique des souscripteurs d'emprunt en leur interdisant d'autres opérations peut-être plus avantageuses. De ce double point de vue, il était encore rationnel d'interdire l'importation des titres étrangers; mais du nouveau point de vue fiscal, cette même mesure ne cessait-elle pas de l'être ? Cependant elle fut maintenue.

Reconnaissons d'ailleurs que le législateur a fini par apporter à son œuvre de profondes modifications; mais il ne l'a fait qu'en alourdissant son texte d'une quantité d'exceptions et de prescriptions formalistes destinées à limiter ces exceptions !

A la vérité, une bonne législation sur la matière est à peu près irréalisable pour ce motif décisif que le principe même de l'interdiction d'exporter les capitaux est un principe anti-économique. Un pays ne peut se suffire à lui-même, et le mouvement des marchandises implique le mouvement des capitaux. Dès lors, comment concilier la prohibition d'exporter ceux-ci, lorsque leur exode ne se justifie pas par des nécessités économiques, avec la légitimité et l'opportunité de leur expatriation dans le cas contraire ? Comment distinguer pratiquement ce qui est condamnable de ce qui est recommandable ? Comment punir la fraude sans entraver la saine activité ? A tout prendre, il semble qu'au lieu de partir du principe de la prohibition et d'y apporter des exceptions nécessairement confuses et mal délimitées, il eût été préférable de rétablir le principe de la liberté sauf à en supprimer l'application dans des hypothèses nettement définies. N'est-ce pas ainsi qu'une législation pénale doit procéder lorsqu'elle se trouve en présence de faits qui, normalement licites, ne deviennent répréhensibles que par l'intention de leur auteur et le but qu'il poursuit ?

Quoiqu'il en soit, voici les principales dispositions législatives qui ont apporté des modifications à la loi de 1918.

Et d'abord, au milieu de cette abondance de textes en général contenus dans une loi de finances ou une loi instituant un douzième provisoire, il faut noter l'art. 13 de la loi du 28 février 1921 qui modifie les sanctions et confère au seul ministre des Finances le droit de porter plainte et le droit de transiger.

Vient ensuite la loi du 31 mars 1922 qui semble annoncer un retour vers une législation libérale.

La loi du 22 mars 1924 (art. 72 à 77) dénote au contraire une régression par rapport à la précédente. Elle aggrave les formalités à remplir et les restrictions apportées au libre exercice du commerce extérieur, puis ajoute aux amendes prévues, en cas d'infraction, la peine de l'emprisonnement.

La loi du 13 juillet 1925 (art. 22) distingue les importations et les exportations *matérielles* des importations et exportations *par moyen de change ou de crédit*, et décide que, pour les premières, la constatation, l'instruction et le jugement des contraventions auront lieu comme en matière de douanes. A cet effet, elle renvoie aux articles 41-42 et 43 de la loi du 28 avril 1816 aux articles 1 et 4 de la loi du 2 juin 1875 et à la loi du 17 août 1915.

Ainsi, l'on peut distinguer deux phases dans la législation la plus récente relative à l'exportation des capitaux.

La première, qui va jusqu'à la fin de 1923, est caractérisée par la loi du 31 mars 1922 tendant vers le régime normal de liberté. Cette loi est, avec la loi fondamentale du 3 avril 1918, la seule qui ait été faite spécialement sur la matière; cette circonstance semble déjà indiquer que le législateur eût à ce moment l'idée de revenir à l'ancien état de choses. De plus, la prohibition d'exportation est alors successivement prorogée pour de courts laps de temps (décembre 1922, février 1923, mars 1923, mai 1923, juin 1923, décembre 1923). Enfin, l'avant-dernier alinéa de l'article unique de la loi prévoit la possibilité de suspendre l'application des mesures en vigueur par simple décret rendu sur la proposition du ministre des Finances. Cette disposition, modifiée pour une simple question de date, est reproduite dans l'art. 106 de la loi du 30 juin 1923 et dans l'art. 3 de la loi du 29 décembre 1923.

A partir de 1924, un courant contraire se dessine. Avant le

terme de la prorogation (30 juin 1924), la loi de Finances du 22 mars 1924 apporte de nouvelles restrictions, édicte de nouvelles formalités et aggrave singulièrement les peines, puisque les contrevenants sont désormais passibles de six mois d'emprisonnement en plus des amendes prévues. Enfin la loi de 1925 amplifie le mouvement en faisant peser une sorte de défiance sur les possesseurs d'avoirs à l'étranger, même si leur situation est régulière, en réclamant d'eux un serment au cas où ils ne rapatrieraient pas leurs capitaux, et en ajoutant dans certains cas à la peine dégradante de l'emprisonnement l'affichage du jugement à la mairie et à la porte du condamné (assimilation au délit de contrebande), pénalités qui peuvent ruiner à jamais le plus honorable commerçant ayant par ignorance tenté de contrevenir à la loi. Il est vrai que le juge peut tenir compte de l'intention du délinquant, que le tribunal a une marge entre un maximum et un minimum, qu'il peut accorder les circonstances atténuantes et n'infliger qu'une simple amende, qu'enfin le ministre des Finances a toujours la faculté de transiger ! « Le ministre des Finances est autorisé à transiger et le retrait de sa plainte (car seul aussi il peut porter plainte) entraînera l'abandon des poursuites. »

Cette disposition peut se justifier, mais elle a eu pour conséquence de nous priver d'une Jurisprudence qui eût permis d'apporter quelques solutions précises dans des cas déterminés [1]. De nombreuses informations ont été ouvertes... elles se

(1) Il est bien entendu que nous ne parlons ici que d'affaires intéressantes qui eussent pu faire jurisprudence dans un cas particulier.

A vrai dire, la loi du 3 avril 1918 a été appliquée. Notamment, nous savons qu'à Lille de nombreuses condamnations ont été prononcées, mais il s'agit ici de délinquants ayant tenté de passer la frontière avec quelques milliers de francs de billets ou de bons de la Défense.

C'est assez fréquemment que l'on a vu dans les journaux un entrefilet de ce genre : « Sur la route d'Halluin à Menin un poste de douane a arrêté l'automobile d'un riche agriculteur de M.....-sur-T..... En fouillant on découvrit des liasses de billets de banque représentant environ 40.000 francs.... »

Ainsi encore, le 14 novembre 1925, à Baisieux (frontière belge), a été arrêté un Lillois qui tentait d'exporter 12.000 francs de Bons et 7.150 francs de billets. On conviendra que les jugements qui ont été prononcés au sujet de ces infractions ne présentent guère d'intérêt. Aucune difficulté n'est soulevée. Ces délinquants sont presque toujours clairement en faute et il n'y a qu'à leur appliquer la loi. Les cas intéressants sont ceux relatifs aux exportations de capitaux par voie de crédit

sont le plus souvent perdues dans la nuit des transactions. Nous nous sommes laissé dire que M. Caillaux, lors de son passage au ministère des Finances, avait déposé de nombreuses plaintes et qu'il avait l'intention de laisser la Justice suivre son cours. Mais aucune décision de jurisprudence n'est encore intervenue; d'ailleurs, la solution des affaires en cours d'instruction s'est trouvée suspendue par suite de l'amnistie accordée par l'art. 21 de la loi du 13 juillet 1925 en cas de rapatriement des capitaux avant le 1er janvier 1926.

Si, du côté des tribunaux correctionnels, les sources d'information sont assez pauvres, sinon inexistantes, du côté de la commission des changes, dont la mission est de donner des directives et de contrôler les opérations [1], elles ne le sont pas moins. M. Jules Decamps, directeur des études économiques de la Banque de France, écrivait en 1921 : « Sans prétendre juger dans son ensemble l'œuvre de la commission française des changes, nous croyons pouvoir dire que toutes ses discussions n'ont pas été également heureuses. L'unité de vues n'a pas toujours existé dans ses délibérations, sur des points essentiels sa doctrine a, par moment, été vacillante et les directions qu'elle a données au marché on ne peut plus imprécises. Fort heureusement des dérogations nombreuses ont, lorsqu'il était nécessaire, annihilé les principes établis [2]. »

On ne saurait mieux dire, et la dernière phrase est d'un scepticisme qui satisfait peut-être l'intelligence, mais sans lui donner aucun aliment lorsqu'elle se propose d'étudier la loi et son application.

Il ne nous reste donc que cette malheureuse loi de 1918 prorogée et modifiée nombre de fois; elle n'est jamais appliquée jusqu'au bout; elle ne prévoit certes pas tous les cas pouvant se présenter; elle n'est pas sans défaut, et du point de

ou de change. Là se présentent des questions délicates à résoudre, car fréquemment, on peut se demander si tel fait tombe ou non sous le coup de la loi. Or, dans cet ordre d'idées, la carence de la jurisprudence est complète.

(1) Par un arrêté ministériel du 11 mars 1920, le rôle dont était chargée la Commission des changes a été confié à un Comité de contrôle de l'exportation des capitaux. Il s'agit là d'un simple dédoublement de la Commission des changes.

(2) Jules Decamps : *Les Changes étrangers*, p. 340.

vue économique et du point de vue de l'équité pure et simple; elle est donc légitimement en butte à de nombreuses attaques. L'étude de son mécanisme fera l'objet de nos développements.

S'agissant d'un délit, nous examinerons successivement :

A) Ses éléments constitutifs;

B) Sa répression : constatation, poursuite et sanction;

C) L'amnistie prévue par l'art. 21 de la loi du 13 juillet 1925, qui, pendant un certain temps, a rendu la loi inopérente.

Dans notre conclusion, nous nous efforcerons d'apprécier cette législation dans son ensemble. Est-elle bonne en elle-même ? On n'est-elle que le résultat d'un choix entre deux maux ? Faut-il la maintenir en l'aggravant ? En l'adoucissant ? Ne serait-il pas préférable de l'abroger et de revenir à un régime normal de liberté ?

CHAPITRE PREMIER

Les Éléments constitutifs du délit d'exportation de capitaux

La loi du 3 avril 1918 vise, dans ses deux premiers titres : l'exportation proprement dite des capitaux et l'importation des titres et valeurs mobilières [1].

Le délit peut donc prendre un double aspect.

§ I. — L'EXPORTATION PROPREMENT DITE DE CAPITAUX

L'article 1er de la loi du 3 avril 1918 est ainsi conçu :

« Sauf autorisation écrite du ministre des Finances, et sous « réserve des dispositions de l'art. 4, il est interdit à toute per- « sonne résidant en France, qu'elle agisse pour son propre « compte ou pour le compte de tiers :

« 1° De constituer hors de France par un moyen quel- « conque de crédit ou de change, à son profit ou au profit de tout « tiers, un avoir en titres ou en fonds, pour dépôt ou place- « ment, y souscrire à une émission, consentir un prêt à une « personne résidant hors de France, acheter hors de France « tous titres, biens ou produits quelconques, si l'opération « implique pour la personne qui l'effectue ou pour le compte « de laquelle elle est effectuée, un transfert quelconque de « fonds ou de titres hors de France. »

(1) La loi contient un 3e titre. *Dispositions communes.* Nous nous en occuperons à propos des sanctions.

2° D'expédier hors de France en vue de leur réalisation « par l'entremise d'une personne résidant hors de France des « titres dont la contre-valeur ne ferait pas l'objet d'une remise « en francs, ou donnerait lieu à un crédit en monnaie étran- « gère dont l'emploi ne serait pas conforme aux dispositions de « la présente loi [1]. »

En présence de ce texte, il est évident, pour toute personne ayant quelque notion du commerce international des valeurs mobilières, qu'il est à peu près impossible de fixer les limites précises du délit d'exportation de capitaux. Il y a tant et tant de moyens de crédit et de change, il y a en de telles modalités, il existe, à ce sujet, un nombre si grand de pratiques si diverses que l'on ne saurait dire d'une façon précise où se trouve le délit. Certes, d'une façon très générale, il consiste dans le fait d'expatrier tout ou partie de son patrimoine et de le reconstituer à l'étranger afin d'échapper à l'impôt ou simplement pour obéir à un sentiment défaitiste, à une méfiance en l'avenir financier du Pays. Mais, étant donné le nombre des procédés qui peuvent être employés pour exporter des capitaux dans un esprit de « désertion », il est impossible de les passer tous en revue; on en oublierait. D'autre part, la lettre de la loi peut être respectée sans que son esprit le soit; et nous sommes en droit pénal, donc en droit strict.

Il faut pourtant essayer de définir notre délit en recherchant, comme il convient en la matière, l'élément matériel puis l'élément moral qui le constituent.

A. — Elément matériel du délit

1° *Quant aux faits.* — Le fait répréhensible est de placer à l'étranger, en devises étrangères, une certaine quantité de francs; c'est d'expatrier, plutôt que d'exporter, une fortune, des capitaux. Est interdite toute mesure de change tendant à vendre du franc contre une devise étrangère dans le seul but de réaliser un placement ou une spéculation.

Le législateur, remarquons-le, emploie, dans l'intitulé de la

(1) Modifié par la loi du 31 mars 1922. Cf. infra., p. 70.

loi, le mot *capital* en un sens très restreint. Pour lui, est capital toute *valeur mobilière rapportant intérêt*, ou encore toute *quantité de moyens d'échange susceptibles d'être placés*, bref tout titre représentant une somme de monnaie, *susceptible de procurer un revenu*. Ainsi, une action de société, des billets de Banque, des pièces de monnaie, un chèque, un ordre de virement, etc.... sont des capitaux, ou du moins des signes qui les représentent ou qui confèrent sur eux un droit de propriété.

Mais, du charbon, des cuirs, des matières premières, des objets d'alimentation, des machines, etc... ne sont pas des capitaux aux yeux du législateur : le commerce d'exportation n'est pas entravé par la loi du 3 avril 1918. Tout exportateur peut, après comme avant la loi de 1918, et dans la limite des lois sur les prohibitions de sortie, continuer à commercer avec l'étranger, sans se préoccuper de l'interdiction d'exportation des capitaux bien qu'en réalité il exporte des capitaux dans le sens étendu du terme. En effet, il « n'expédie » aucun « titre » hors de France « en vue de sa réalisation » en monnaie étrangère, il ne cherche pas à se constituer hors de France *par un moyen de crédit ou de change* un avoir en titres ou en fonds. Du moins, tel n'est pas son but évident et nécessaire.

Cependant, le législateur a craint que la vente de marchandises à l'étranger ne devint un procédé d'expatriation du patrimoine. Puisque l'exportation est libre, l'exportateur peut toucher le prix de la marchandise en monnaies étrangères et le faire porter à son compte dans une banque étrangère. Ainsi, tout en *se conformant à la lettre de la loi*, il n'en respectera pas l'esprit. Il se constituera un avoir à l'étranger autrement que par ce que l'on est convenu d'appeler un moyen de crédit ou de change. Il n'aura pas expédié ce que l'on est convenu d'appeler un « titre en vue de sa réalisation en monnaies étrangères ».

Ce danger devait-il décider le législateur à admettre le sens étendu du mot capital et à ruiner le commerce d'exportation en le soumettant à la paralysie de l'autorisation ? Il semble qu'un industriel qui se livre en France au commerce d'exportation doive produire en France, et par conséquent soit obligé de conserver en France ses fonds de roulement, ses capitaux et donc

de rapatrier le prix des marchandises qu'il a vendues à l'étranger. N'est-ce pas une condition de la vie même de son entreprise ?

Pendant quelques années, ces considérations parurent assez fortes pour que le gouvernement se bornât à donner aux exportateurs le sage conseil de rapatrier aussi rapidement que possible le prix des marchandises qu'ils avaient exportées. Mais la logique des choses est parfois déjouée par les circonstances. Les fluctuations des changes, la baisse du franc, dont profitaient au moins momentanément les exportateurs, certaines erreurs politiques, une fiscalité déprimante, suscitèrent parfois une défiance, un « défaitisme » tel que certains purent concevoir la pensée coupable de profiter du déclin financier de la France pour s'assurer une résurrection à l'étranger. Or, le commerce d'exportation était un excellent moyen pour réaliser ce plan.

Le législateur décida donc de couper court à de telles velléités de désertion. De là, la disposition contenue dans l'alinéa 3 de l'art. 72 de la loi du 22 mars 1924 :

« Est à considérer comme exportation de capital dans le sens de la loi du 3 avril 1918, le fait qu'un exportateur laisse à l'étranger le prix des marchandises exportées, à moins que cet exportateur ne justifie qu'il a besoin de ce prix pour payer des marchandises qu'il a importées ou qu'il importera dans les six mois. Un arrêté ministériel règlera les conditions d'application de la disposition contenue dans le présent alinéa. »

L'arrêté ministériel prévu par ce texte n'a été pris qu'à la date du 15 octobre 1925.

Avant cette nouvelle réglementation l'administration possédait déjà un moyen théorique de contrôler l'emploi des devises étrangères reçues en paiement par les exportateurs français.

Pour certaines catégories de marchandises, en effet, l'exportateur devait tenir un registre spécial institué par l'art. 12 de l'arrêté ministériel du 28 août 1920, afin d'être exonéré de la taxe sur le chiffre d'affaires. L'arrêté du 15 octobre 1925 fait une réalité pratique de cette possibilité de contrôle. Etant donné le droit de communication que possède l'administration française, elle peut, à tout moment, examiner le registre spé-

cial dont il s'agit et demander quel emploi a été fait du prix des marchandises exportées.

Conformément à l'article 12 du décret du 15 octobre, ce prix doit faire l'objet : « d'une remise de francs en France « dans un délai maximum fixé provisoirement à trois mois à « partir de la date où les fonds sont mis à la disposition de « l'exportateur » « soit par suite d'un paiement au comptant, « soit par suite d'escompte, d'avance ou de toute autre façon. »

L'exportateur obligé à la tenue d'un registre devra désormais y mentionner « non seulement les marchandises ven- « dues... mais encore, sous une rubrique spéciale, les marchan- « dises expédiées en consignation à l'étranger auxquelles sont « applicables les dispositions de cet arrêté.

« Lors de la vente ultérieure à l'étranger des marchandises « envoyées en consignation ou, le cas échéant, lors de leur « réimportation en France, l'exportateur devra mentionner sur « le registre prévu par l'arrêté du 28 août 1920 complété par « le présent arrêté, en regard de l'inscription à laquelle a donné « lieu l'envoi de ces marchandises, la date et le montant de leur « vente ou la date de leur réimportation. »

Quant aux personnes qui ne tiennent pas le registre dont nous venons de parler, elles devront fournir « au bureau de douane de sortie une déclaration spéciale indiquant leur nom et domicile, la nature, la valeur et la destination de l'objet exporté ». Ces déclarations seront transmises en fin de compte aux divers services « participant à l'application des lois et « règlements concernant l'impôt sur le chiffre d'affaires ».

Ainsi la seule porte restée ouverte à l'exportation des capitaux a été fermée par l'art. 72 de la loi du 22 mars 1924 complété par l'arrêté ministériel du 15 octobre 1925.

Toutefois, certaines opérations restent permises par dérogation au principe général.

Elles sont énumérées dans l'art. 4 de la loi du 3 avril 1918 et dans l'art. 4 de l'arrêté ministériel du 15 octobre 1925. Ce dernier texte ne fait, d'ailleurs, qu'une application dans un cas particulier (rapatriement obligatoire du prix des marchandises exportées) des dérogations d'ordre général contenues dans l'art. 4 de la loi fondamentale.

Les dérogations apportées par les paragraphes deux et trois de l'art. 4 de la loi du 3 avril 1918 n'appellent que peu de commentaires. Elles étaient commandées par le bon sens. Pour s'en rendre compte, il suffit de les lire :

« Art. 4. — La prohibition..... ne s'applique pas.....

« .....

« 2° Aux fonds qui seraient envoyés dans les colonies fran-
« çaises et les pays de protectorat pour y être utilisés sur
« place dans l'agriculture, le commerce ou l'industrie.

« 3° Au règlement des produits, denrées ou marchandises
« destinés à être importés dans un délai maximum de six mois
« en France, dans les colonies ou les pays de protectorat con-
« formément aux lois et règlements en vigueur. »

Le paragraphe deux de l'art. 4 est inspiré par la nécessité vitale de faire fructifier nous-mêmes nos colonies. S'il existait un empêchement quelconque d'exporter des capitaux français dans les colonies françaises, les capitaux étrangers auraient vite fait de prendre leur place, et nos colonies seraient exploitées par des sociétés allemandes, anglaises, américaines, etc... Nous sommes déjà loin d'être les maîtres de nos exploitations coloniales; le législateur ne pouvait aggraver cet état de choses.

Le troisième paragraphe s'explique encore plus facilement par le truisme suivant : nous avons besoin d'importer et, pour importer, il faut payer le prix des marchandises importées.

Ces deux dérogations ont été complétées, relativement au rapatriement du prix des marchandises exportées, par les §§ 1° et 2 de l'art. 4 de l'arrêté ministériel du 15 octobre 1925 (1).

Pour bénéficier de toutes les dérogations que nous venons

(1) Ces paragraphes sont ainsi conçus : L'obligation de rapatriement édictée par l'article 72 de la loi du 22 mars 1924 ne s'applique pas :

1° Aux fonds provenant de la vente de marchandises exportées et qui seraient destinées au règlement de marchandises à importer dans les six mois : *a*) en France, Algérie et Tunisie; *b*) dans les colonies ou pays de protectorat autres que l'Algérie ou la Tunisie, si ces marchandises ou le produit de leur vente doit être utilisé sur place dans l'agriculture, le commerce ou l'industrie.

2° Aux fonds provenant de la vente de marchandises exportées directement dans les colonies ou pays de protectorat (autres que l'Algérie ou la Tunisie) et qui doivent être utilisés sur place dans l'agriculture, le commerce ou l'industrie.

d'énumérer, il faut passer par l'intermédiaire d'une personne astreinte à la tenue du répertoire des opérations de change, si l'opération envisagée implique un mouvement de fonds supérieurs à 1.000 francs. De plus, il est nécessaire de fournir à l'intermédiaire « une déclaration écrite précisant l'objet de l'envoi ». Quant à la dérogation visée au § 3 et à la réexportation après rapatriement du prix des marchandises exportées, c'est-à-dire dès qu'il s'agit de régler à l'étranger soit des frais, soit des prix de marchandises importées ou à importer dans un délai de six mois, la déclaration doit être complétée par des pièces justificatives; en outre, depuis la loi du 22 mars 1924 (art. 72), elle doit être revêtue de « l'avis favorable de la Chambre de commerce du déclarant, ou de tous autres organismes agréés ». Au cas de refus d'un avis favorable, le ministre des Finances tranche le différend en dernier le ressort.

Ajoutons que toutes les autres opérations comportant une sortie de capitaux sont défendues en principe, mais qu'elles peuvent être autorisées par le ministre des Finances. L'étendue et la forme de l'autorisation sont indiquées par l'Instruction du 15 juin 1918 :

« L'autorisation donnée par la commission des changes peut « être spéciale ou générale : spéciale si elle concerne un trans- « fert déterminé; générale si elle s'applique soit à des trans- « ferts ou envois successifs de même nature, soit à des besoins « en devises sur différents pays pour un laps de temps déter- « miné.

L'autorisation spéciale sera conservée par la Banque.....

« Une fois l'autorisation générale épuisée, les bénéficiaires « la renverront à la commission à l'appui de toute nouvelle « demande d'autorisation [1]. »

2° *Quant aux personnes.* — Cet élément du délit est précisé par l'article premier de la loi. Seules les « personnes résidant en France » sont visées par le texte [2].

(1) Avis aux Banquiers, 12 avril 1918.

(2) Nous avons pu nous procurer un jugement non publié du Tribunal de première instance de Lille, jugeant correctionnellement, en date du 27 septembre 1919, et dont nous reproduisons les attendus suivants : « Attendu que V..., représentant de commerce, est inculpé d'avoir, à Tourcoing, le 24 juin 1919, tenté d'exporter frauduleusement de

Pour préciser la notion de « personne résidant en France » et celle de « personne résidant hors de France », la loi ne s'est reportée *ni au domicile légal, ni au siège social*. Ainsi, l'article trois dit que, par les mots « personne résidant en France », il faut entendre, pour l'application de la présente loi, « non seu « lement les particuliers résidant en France, mais encore toutes « les sociétés françaises ou étrangères, pour ceux de leurs éta « blissements qui fonctionnent en France ».

Inversement, par les mots : « personne résidant hors de France » il faut « entendre non seulement les particuliers résidant hors de France, mais encore toutes sociétés françaises « ou étrangères pour ceux de leurs établissements qui fonc « tionnent hors de France ».

La simple lecture de ces textes soulevait immédiatement une objection :

Une société française se trouvait ainsi complètement séparée de sa succursale située à l'étranger. Si cette dernière envoyait des fonds à la maison-mère, elle ne pouvait, en effet, les récupérer, puisque la maison-mère, personne résidant en France ne pouvait, d'après l'art. 1er, ni envoyer des fonds à sa

France en Belgique, une somme de trois mille cinq cent vingt-cinq francs en billets de banque français et belges, somme supérieure à mille francs.

« Attendu que la prohibition édictée par la loi ne vise que les personnes résidant en France.

« Attendu que la résidence est le lieu où l'on est ordinairement, qu'elle s'acquiert par l'habitation et se perd avec elle.

« Attendu que des renseignements recueillis à l'enquête, il résulte que l'inculpé habite Bruxelles, 9, boulevard Charlemagne, et qu'il n'est pas établi qu'il ait en France une autre résidence, qu'il déclare avoir quitté Bruxelles le 24 juin, c'est-à-dire le jour même ou procès-verbal lui a été dressé pour venir acquitter en France les droits de douane applicables à des marchandises qu'il y avait achetées; que s'il n'a pas rempli le but de son voyage, c'est parce que l'automobile transportant les marchandises a été arrêtée par une panne ainsi qu'en justifiait un télégramme, qu'au cours de son interrogatoire du 19 juillet il déclare présenter au magistrat instructeur, qu'il ajoute que s'il n'est pas resté pour attendre les susdites marchandises, c'est qu'il avait hâte de retourner à Bruxelles près de sa femme malade et qu'il préférait revenir le lendemain.

« Attendu que les explications de l'inculpé sont vraisemblables et qu'il n'apparaît pas qu'il puisse être classé dans la catégorie des personnes résidant en France, visées par la loi.

« Par ces motifs,

« Le Tribunal relaxe V... et le renvoie des fins de la poursuite sans peine d'amende, ni dépens. »

succursale, « personne résidant hors de France », ni lui expédier des titres en vue de leur réalisation en monnaie étrangère, ni mettre des francs à sa disposition soit par chèques, tirages, virements ou ouverture de crédit, etc..., sans une autorisation préalable du ministre des Finances. Or, cette autorisation pouvait être refusée et, une fois accordée, pouvait être retirée. Le bon plaisir du ministre pouvait paralyser la vie d'une société française ayant des succursales à l'étranger. Et, inversement, il en était de même de la vie d'une société étrangère ayant des succursales en France. Toute opération devenait impossible entre une maison principale et ses succursales à l'étranger. Telle était la conséquence de la définition contenue dans l'art. 3 des mots « personne résidant en France » et « personne résidant hors de France ».

C'est pourquoi un assouplissement fut admis dans le § 1er de l'art. 4 de la loi du 3 avril 1918 pour des raisons à la fois nationales et internationales.

D'après ce texte une succursale étrangère ayant expédié des fonds à sa maison mère en France peut les récupérer ensuite en cas de besoin, sous la condition toutefois de passer par un intermédiaire astreint à la tenue du répertoire des opérations de change, si la maison mère ne le tient pas elle-même. On ne considère pas cette opération comme une exportation par une personne résidant en France.

Mais pour profiter de cette disposition, il fallait que la maison française possédât une succursale à l'étranger. Aussi, allant plus loin, la loi du 31 mars 1922 est-elle venue ajouter à l'art. 4 de la loi de 1918 un quatrième paragraphe ainsi conçu :

« La prohibition... ne s'applique pas 4° aux achats de « devises étrangères effectuées pour les besoins de leur propre « entreprise par des industriels ou des commerçants non ban- « quiers résidant en France et utilisant la contre-valeur des « fonds transférés par eux de l'étranger en France postérieu- « rement à la présente loi.

« Pour bénéficier des dispositions ci-dessus, les intéressés « devront avoir un compte chez une personne tenant le réper- « toire des opérations de change. »

Une circulaire du ministre des Finances en date du 16 mai 1922 est venue justifier cette solution. Elle dit que « le but du législateur a été d'éviter que des Français, négociants ou industriels, qui, *au regard de la loi du 3 avril 1918,* ont la libre disposition de capitaux à l'étranger (produit de la vente de marchandises à l'étranger, bénéfices réalisés à l'étranger sur des opérations commerciales ou industrielles), ne soient amenés à les conserver ou à les placer à l'étranger pour éviter les formalités qu'exigerait toute exportation ultérieure des fonds pour les besoins de leur commerce ou de leur industrie ».

En définitive, il s'agit, on le voit, d'une application des principes de la loi fondamentale du 3 avril 1918 tels que nous les avons exposés jusqu'ici : Liberté de disposer du prix des marchandises exportées et des bénéfices réalisés par des établissements situés à l'étranger.

Cependant la modification résultant de la loi du 31 mars 1922 apporte une précision et accorde une liberté particulière, car si l'exportateur pouvait en principe disposer librement du prix des marchandises exportées, tant qu'il conservait ce prix à l'étranger, il n'en était plus de même, semble-t-il, lorsqu'il l'avait rapatrié. Pour qu'il pût le réexporter il devait posséder à l'étranger un établissement ou un intermédiaire qui devenait propriétaire des sommes dont il s'agit et qui, étant personne « résidant hors de France », avait le droit d'envoyer en France et de réexporter ses propres capitaux.

Mais, depuis lors, la loi du 22 mars 1924, art. 72, ouvrant l'ère d'une législation de plus en plus restrictive, a assimilé à une exportation de capital le fait de laisser à l'étranger le prix de marchandises exportées et a obligé l'exportateur non seulement au rapatriement de ses devises étrangères, mais encore à leur conversion en francs dans un délai de trois mois ou en marchandises à importer dans un délai de six mois.

Il résulte de là que la liberté accordée par la loi de 1922 est supprimée, tout au moins pour le prix des marchandises exportées. On mesure ici la différence d'inspiration qu'il y a entre ces deux législations : la loi de 1922 se proposait d'empêcher le maintien du prix à l'étranger en accordant la liberté de sa réexportation; la loi de 1924 oblige à son rapatriement, esti-

mant qu'il est inutile et, sans doute, même nuisible de faire confiance au commerce.

Par ailleurs, la loi de 1924 et l'arrêté de 1925 ne parlant expressément que du prix des marchandises, la circulaire du 16 mai 1922, visant l'application de la loi du 31 mars 1922, reste en vigueur pour les autres opérations qu'elle prévoit : les fonds résultant de bénéfices réalisés à l'étranger sur des opérations commerciales et industrielles peuvent être envoyés en France puis retournés à l'étranger, sans autre formalité que le passage par un répertoire des opérations de change, à la condition (d'après la circulaire du 16 mai 1922) que les industriels et commerçants les emploient pour les « besoins de leur propre entreprise (règlement des dépenses de leurs agences, créations de succursales, amélioration de leurs installations) ». Ils ne sauraient donc, ajoute la circulaire, les utiliser pour de simples placements à l'étranger soit pour leur compte soit pour le compte de tiers.

Sous cette dernière condition d'ailleurs, l'arrêté du 15 octobre 1925, dans le paragraphe cinq de son art. 4, dispense du rapatriement les exportateurs lorsque le prix des marchandises exportées doit être employé au « règlement à l'étranger des frais de leurs établissements d'achat et de vente à l'étranger », sous réserve de fournir à l'administration dont ils dépendent au point de vue de l'impôt sur le chiffre d'affaires « une déclaration faisant connaître le montant approximatif des sommes qu'ils désirent conserver annuellement à l'étranger pour les dépenses prévues au paragraphe précédent ».

Ainsi, la loi fondamentale du 3 avril 1918 permettait aux exportateurs de disposer librement du prix des marchandises exportées, tant que ce prix restait à l'étranger. Une fois converti en francs et rapatrié en France ce prix ne pouvait plus être réexporté sans autorisation. Quant aux fonds appartenant à une succursale située à l'étranger, donc à une « personne résidant hors de France », ils pouvaient être envoyés à la maison mère en France et réexportés à destination de la succursale sans aucune formalité, sauf l'inscription à un répertoire des opérations de change.

La loi du 31 mars 1922 est venue confirmer ces principes

et accorder en plus aux exportateurs la possibilité de réexporter sans autorisation après rapatriement le prix des marchandises exportées, en vue de règlements de frais à l'étranger. D'après la circulaire du 16 mai 1922, la liberté de réexporter était accordée en vue de favoriser le rapatriement volontaire.

La loi de 1924, rendant le rapatriement obligatoire, n'avait plus aucune raison d'accorder la même liberté que la loi de 1922. Mais cette liberté est tellement nécessaire à l'essor de l'exportation que l'arrêté, pris le 15 octobre 1925 en vue de l'application de l'art. 72 de la loi de 1924, a accordé, dans son art. 4, § 5, à peu près la même facilité pour la réexportation d'un prix de marchandises qui a été rapatrié ou pour son maintien à l'étranger lorsqu'il doit être rapatrié. La seule différence qui subsiste est qu'il s'agit d'une dérogation à un principe nouveau et que de nouvelles formalités sont nécessaires (déclaration faisant connaître le montant annuel des dépenses à régler à l'étranger).

Quant aux fonds appartenant à une succursale à l'étranger, l'industriel ou la société en a toujours la libre disposition [1].

Pour nous résumer, prenons un exemple groupant toutes les hypothèses que nous venons d'envisager. Un exportateur français produit en France et possède un bureau de vente en Angleterre. Il vend ses produits à son bureau de vente et est obligé de rapatrier en France le prix des marchandises exportées. Moyennant une déclaration, il peut, sur ce prix, maintenir en Angleterre ou y renvoyer, après les avoir rapatriées, les sommes nécessaires au règlement des frais d'entretien de son bureau de vente. En outre, si le bureau de vente réalise un bénéfice résultant d'une différence entre le prix d'achat des marchandises à l'usine française et leur prix de vente en Angleterre, il peut en disposer à son gré, comme étant un établissement résidant hors de France. Il peut notamment l'envoyer en France et le récupérer en Angleterre.

Tel est l'état actuel de la législation sur l'exportation des

(1) Cela est encore confirmé par le § 3 de l'article 4 de l'arrêté ministériel du 15 octobre 1925. « L'obligation de rapatriement ne s'applique pas aux prix des marchandises exportées qui sont la propriété en France de personnes résidant à l'étranger ».

capitaux. Il va sans dire que les capitaux *situés à l'étranger avant la loi du 3 avril 1918* n'ont été aucunement visés par cette loi. Seule la loi du 13 juillet 1925 s'en est occupée. Nous dirons plus tard de quelle manière.

Terminons cet exposé par quelques observations de détail que nous avons annoncées au début et que nous avons réservées pour plus de clarté.

Une première question se pose au sujet des chèques ou effets tirés de France sur France et négociés à l'étranger ou tirés de l'étranger sur France. Il n'y a ici qu'à appliquer des principes connus, et nous ne parlerions pas de ces hypothèses si une Instruction spéciale du 1er mai 1918 ne les concernait pas. Le fait de négocier à l'étranger un chèque tiré sur France tombe sous le coup de la loi qui interdit de mettre des fonds à la disposition de l'étranger sans passer par l'intermédiaire d'une banque tenant le répertoire des opérations de change, même s'il s'agit d'une opération autorisée en soi. Pour négocier régulièrement le chèque, il suffira de le tirer sur une banque française tenant le répertoire des opérations de change, après lui avoir fourni toutes les justifications exigées par la loi.

De même, l'effet tiré de l'étranger sur France ne peut être acquitté s'il n'a été préalablement domicilié auprès d'une Banque tenant le répertoire des opérations de change. Le tiré doit fournir à la Banque toutes les justifications nécessaires.

Les opérations d'arbitrages sont-elles interdites par la loi ? Nous ne le croyons pas. En effet, c'est la constitution d'un avoir à l'étranger qui est interdite, mais il est permis d'expédier des titres dont la valeur fait l'objet d'une remise en francs. La loi du 31 mars 1922 a modifié le texte du paragraphe 2 de l'art. 1er de la loi du 3 avril 1918 dans un sens très favorable aux arbitragistes. Elle donne un délai de trois mois pour effectuer la remise en francs consécutive à la sortie de titres, ou l'introduction de titres de même valeur. Les opérations d'arbitrages ne s'étendent jamais sur un plus long laps de temps. La seule formalité à remplir est, conformément à l'art. 2, le recours à un intermédiaire tenant le répertoire des opérations de change.

(1) *Avis aux Banquiers*, 12 avril 1918.

Quant à l'exportation matérielle, elle est aussi bien interdite que l'exportation par voie de crédit ou de change. Cela résulte du paragraphe 2 de l'art. 1er. D'ailleurs, cette interdiction est formellement contenue dans la loi du 13 juillet 1925, art. 22. Mais il ne s'agit dans cet article que d'une aggravation des peines en cas d'infraction. Le principe existait déjà. Un « avis aux voyageurs », du 27 juin 1918, nous rappelle en effet qu' « en vertu des dispositions de la loi du 3 avril 1918, et sous réserve des dispositions précédemment arrêtées en ce qui concerne l'or, l'argent et certaines catégories de billets de Banque ou de titres, toute personne quittant la France ne peut emporter avec elle, sauf autorisation spéciale du Ministre des Finances, du numéraire, des billets ou de titres pour un montant supérieur à 1.000 francs. »

Mais le voyageur peut emporter un chèque ou une lettre de crédit de plus de 1.000 francs. Il suffit que « ces valeurs lui soient délivrées par une banque tenant le répertoire des opérations de change ». Cette banque devra lui demander toutes explications utiles. C'est au banquier tenant le répertoire des opérations de change qu'incombe le soin de se procurer auprès du donneur d'ordre les justifications qui peuvent être requises pour l'opération à effectuer. Les autres banquiers qui sont appelés à continuer l'opération sont suffisamment couverts du fait qu'ils exécutent un ordre émanant d'une banque tenant le répertoire des opérations de change. Seul le banquier qui a engagé l'opération est tenu, conjointement avec le donneur d'ordre, de se mettre en règle avec les prescriptions de la loi [1]. Sinon, dans le cas où il y aurait délit, le banquier serait considéré comme complice.

B. — Élément moral du délit

La loi ne parle à aucun moment de l'élément moral du délit et c'est, à notre avis, un de ses gros défauts.

S'agit-il ici d'un de ces délits appelés parfois délits contraventions et l'élément moral n'a-t-il donc aucune importance ?

(1) *Avis aux Banquiers*, 12 avril 1918, 2e paragraphe.

S'agit-il, au contraire, d'un véritable délit dont l'existence dépend de l'intention répréhensible de son auteur ?

Nous allons voir que si le fait matériel est souvent assez difficile à préciser, si l'intention, l'élément moral du délit est, à notre sens, très simple à définir théoriquement, pratiquement, étant donnée la complexité de l'élément matériel, l'élément moral peut devenir, lui aussi, assez délicat à dégager en fait. Avant toutes explications, précisons notre pensée par un exemple. Un industriel achète des devises étrangères contre des francs. Il y a là un fait qui est répréhensible s'il a acheté ces devises dans un but de spéculation ou pour faire un placement. Le même fait n'est pas répréhensible si l'achat a été fait afin de payer des marchandises à importer dans les six mois. Mais, il se peut qu'au moment de l'achat des devises, aucun contrat n'ait été passé au sujet de marchandises. L'industriel prévoit seulement qu'il lui faudra passer ce contrat sous peu et il se couvre. Comment apprécier, en pareil cas, l'intention de l'agent ? Faut-il admettre qu'il soit en tout cas fautif et quelle que soit son intention ? Cette solution nous semble inadmissible économiquement parlant. N'est-ce pas cependant celle qui découle du texte même de la loi ?

Le délit d'exportation de capitaux peut être rapproché à beaucoup de points de vue du délit d'atteinte au crédit de l'Etat. L'exportation des capitaux peut-être, dans certains cas, une atteinte indirecte au crédit de l'Etat. Mais les deux lois, nous semble-t-il, diffèrent essentiellement quant aux caractéristiques du délit. La loi du 12 février 1924, sanctionnant les atteintes au crédit de l'Etat, admet, d'une façon très nette, que le délit n'existe que s'il est intentionnel : les manœuvres ne sont délictueuses que lorsqu'elles *ont pour but la dépréciation des fonds publics*. Au contraire, on ne retrouve, ni dans la loi du 3 avril 1918 ni dans aucun des textes qui l'ont modifiée, une expression analogue. A lire les textes, il semble que ce soit le fait seul qui soit punissable, quelle qu'ait été l'intention de l'agent. La loi dit qu'il est interdit de faire telle chose, elle ne dit pas qu'il soit interdit de faire telle chose *dans tel but*. Cependant, il y a, dans le texte, une formule sur laquelle on peut discuter et cette formule nous semble devoir faire

admettre que la preuve de l'intention répréhensible de l'agent est une condition de l'existence du délit. Il est interdit, dit la loi, de constituer un avoir hors de France, *pour dépôt ou placement*. Pour qu'il y ait délit, il faut donc que l'agent se propose de faire un dépôt ou un placement à l'étranger. D'ailleurs, dans de nombreux avis et instructions, on peut relever les mots suivants : « dans un but de placement ou de spéculation ».

Sans doute, prétendra-t-on qu'il ne faut pas confondre le but poursuivi, considéré objectivement, et l'intention délictueuse, qui est quelque chose d'essentiellement subjectif. L'objection ne nous semble pas porter. Dès lors que, du point de vue pénal, le fait matériel ne se suffit plus à lui-même et que, pour le qualifier d'infraction, le juge doit se préoccuper de la fin vers laquelle il tend, n'est-il pas vrai que la recherche de l'intention de l'auteur s'imposera, pratiquement, dans la plupart des cas et que nous aboutissons, en fait, à reconnaître une influence décisive à l'élément moral ?

Enfin, ici, les circonstances atténuantes sont applicables. Or, sur quoi se fonderait le juge pour les accorder, si ce n'est sur le degré de culpabilité du prévenu ?

Ces diverses considérations nous portent à croire que, malgré le peu de précision de la loi, l'élément intentionnel est indispensable à l'existence du délit. L'exportation, pour être délictueuse, doit être faite dans un but de spéculation ou pour opérer un placement hors de France.

§ II. — Importation des titres et valeurs mobilières

Le titre II, art. 6 de la loi du 3 avril 1918 pose le principe de l'interdiction de l'importation des titres et valeurs mobilières.

« L'importation en France de tous titres (actions, obligations « ou bons), et en général de toutes valeurs représentant direc- « tement ou indirectement une part de propriété ou une créance « est interdite. La création en France d'un certificat conférant « à son porteur un droit sur des biens ou des valeurs existant

« à l'étranger est assimilé à l'importation prohibée au para-
« graphe précédent. »

Ce texte a pour origine deux lois datant, l'une d'avant la guerre, l'autre de la première période de la guerre.

La première, la loi de Finances du 30 janvier 1907, a édicté des formalités supplémentaires à remplir pour « l'émission, « l'exposition, la mise en vente, l'introduction sur le marché en « France d'actions, d'obligations ou de titres, de quelque nature « qu'ils soient, de sociétés françaises ou étrangères, en ce qui « concerne ceux de ces titres offerts au public ».

Ces formalités consistent dans une publication au *Journal Officiel*. Les sociétés étrangères doivent y publier intégralement leurs statuts. En outre, toute société française ou étrangère doit publier une note très complète contenant les énonciations suivantes :

1° La dénomination de la société ou la raison sociale.

2° L'indication de la législation (française ou étrangère) sous le régime de laquelle fonctionne la société.

3° Le siège social.

4° L'objet de l'entreprise.

5° La durée de l'entreprise.

6° Le montant du capital social, le taux de chaque catogorie d'actions et le capital non libéré.

7° Le dernier bilan certifié pour copie conforme ou la mention qu'il n'en a pas été dressé encore.

8° Le montant du capital obligation avec toutes ses modalités (taux, durée, garantie).

9° Les avantages consentis aux fondateurs, aux administrateurs, gérants, à tout apport en nature, etc...

10° Les modalités de convocations aux Assemblées générales et leur lieu de réunion.

Au fond, cela revient à une publicité presque complète des statuts, et il ne faudrait pas croire que les sociétés étrangères soient plus surveillées parce que la loi de 1907 les oblige, en outre, à publier « intégralement leurs statuts ».

Telle était la législation du temps de paix [1], la législation

(1) Cette législation avait été complétée par les Décrets du 17 février

normale, au sujet des valeurs mobilières. Elle forme et a toujours formé la base du contrôle de l'Etat, pendant et depuis la guerre, sur les valeurs mobilières, instruments par excellence de l'exportation du capital.

La loi du 31 mai 1916 s'est manifestement inspirée de la loi de 1907. Elle commence par les mêmes mots : « L'émission, l'exposition, la mise en vente, l'introduction sur le marché en France, de titres..... sont interdites. » Ce texte maintient en vigueur la loi de 1907 et l'aggrave. Non seulement, désormais, il faudra remplir les formalités de publication au *Journal Officiel,* mais encore, et au préalable, obtenir une autorisation spéciale du Ministre des Finances.

La loi de 1916 contient une énumération plus complète des titres. Elle parle de titres de rente, emprunts et autres effets publics des gouvernements étrangers, d'obligations ou de titres de quelque nature qu'ils soient, de villes, de corporations ou de sociétés françaises ou étrangères.

Mais une grande différence sépare la législation de 1916 de celle de 1907, même abstraction faite de l'autorisation préalable du ministre des Finances : sous son empire, un titre légalement mis en vente sur le marché français, puis exporté, ne peut plus être importé sans une autorisation spéciale. Sous le régime de la loi de 1907, un titre étranger régulièrement émis pouvait, au contraire, circuler librement de France à l'étranger et réciproquement.

La loi de 1916 nous semble être une arme à double tranchant. Son but principal a été d'empêcher les pays ennemis et leurs ressortissants de liquider leurs titres sur le marché français et de se procurer ainsi, en France même, les ressources nécessaires à leurs services d'espionnage ou autres. Mais, en interdisant la mise en vente en France des titres exportés, même en pays alliés, elle a empêché aussi les Français de rapatrier leurs capitaux pour les mettre au service de la Défense Nationale et pourvoir aux disponibilités de change de l'Etat. Elle a affaibli le marché financier français en lui retirant un

1907 et du 3 février 1912, pour des questions de forme. (Dénomination du Bulletin annexe du *Journal Officiel.* Mise des frais à la charge de la Société.)

important aliment. La loi du 3 avril 1918 présente, à notre avis, les mêmes inconvénients, et il est difficile de comprendre le maintien en vigueur du titre 2 de cette loi, depuis la reprise des relations internationales.

On objecterait vainement que, si l'importation des valeurs étrangères était permise, notre pays se viderait rapidement de tout son capital. Certes, les valeurs étrangères sont de nature à séduire l'épargne française lorsque la prime du change augmente de jour en jour, ce qui malheureusement est le cas depuis un certain temps, et nous reconnaissons qu'il pourrait y avoir là un danger. Mais la situation n'était pas telle au lendemain de la conclusion de la paix; en outre, nous sommes portés à croire que si, depuis lors, une évasion des capitaux français s'est produite, malgré la loi de 1918 et celles qui en ont aggravé les dispositions, ç'a été surtout par crainte de notre législation fiscale. Or, on ne peut échapper au fisc qu'à la condition de commettre le délit d'exportation de capitaux ; le fait d'introduire en France des valeurs étrangères implique, au contraire, soumission au régime des impôts français. Et, précisément, l'Etat français, en maintenant le délit d'importation des valeurs étrangères, n'a-t-il pas perdu toute la matière imposable représentée par l'épargne qui, uniquement sollicitée par l'attrait de revenus payables en or, n'avait pas l'intention de se soustraire au paiement de l'impôt national et eût été réintégrée si ce délit avait été supprimé ? En tout cas, on nous accordera que le maintien des dispositions dont il s'agit a perdu toute raison d'être, et même présente de grands inconvénients au cas où il s'agit d'importation non plus de valeurs étrangères, mais de valeurs françaises; or nous allons à nouveau constater que tel peut être le cas. Cette parenthèse fermée, revenons à l'étude de la législation en vigueur.

Le premier paragraphe de l'art. 6 de la loi de 1918 dispose : « L'importation en France de touts titres (actions, obligations ou bons) et en général de toutes valeurs représentant, directement ou indirectement une part de propriété ou une créance est interdite. » Le paragraphe 2 va même plus loin: il prohibe la création en France d'un certificat conférant au porteur un droit sur des biens situés à l'étranger. Autrement dit, la loi

s'attaque à tout emploi d'un capital français à l'étranger. Une telle opération peut, en effet, se réaliser, non seulement par voie d'exportation directe, mais encore indirectement par l'importation d'un titre, et plus indirectement encore, par la création en France d'un certificat conférant un droit sur l'étranger. D'ailleurs, le texte s'applique aussi bien aux titres émis par l'Etat ou par des entreprises françaises se trouvant à l'étranger qu'aux titres émis par des Etats ou établissements étrangers. Ces titres pouvaient, en effet, être acquis par des ressortissants de nationalité ennemie et servir ainsi les desseins de l'ennemi sur notre propre sol. Il ne paraît pas exister d'autre motif de ces dispositions.

L'art. 7, qui apporte certaines dérogations au principe de l'art. 6, confirme cette façon de voir, puisqu'il excepte de la prohibition « les valeurs émises depuis le début des hostilités par l'Etat français ». Par *a contrario*, l'interdiction d'importation s'étend donc aux titres émis *avant* les hostilités même par l'Etat français. Pourquoi ? Parce que ces titres confèrent à leur porteur un droit de créance sur le capital confié à l'Etat français, donc sur un bien situé en France, et que le but du législateur est, après avoir conservé le capital français à la disposition de l'Etat français et de la Défense Nationale, d'empêcher les nations ennemies de se procurer des ressources en France. C'est pour atteindre ce dernier résultat qu'il n'a excepté de la prohibition que les rentes françaises émises depuis le début des hostilités. Une suspicion pesait sur les rentes françaises émises avant les hostilités : elles pouvaient être entre des mains ennemies.

La commission des changes, qui a longuement commenté la première partie de la loi du 3 avril 1918 dans son instruction du 15 juin 1918, n'a pas cru devoir insister, il est vrai, sur la seconde partie. Elle se borne à peu près à la reproduire. Après avoir exposé le principe, elle énumère les dérogations qui sont les suivantes :

Les interdictions d'importation ne s'appliquent pas :

1° Aux valeurs émises depuis le début des hostilités par l'Etat français.

2° « Aux titres échus remboursables en France et aux cou-

pons payables en France. » Un pays ne peut en effet déclarer qu'il ne paiera pas ses dettes.

3° Aux titres dont la personne qui en poursuit l'introduction en France était propriétaire avant la promulgation de la loi du 3 avril 1918, ou en est devenue propriétaire par succession depuis cette date. Le législateur n'a voulu viser que les titres acquis en fraude de la loi du 3 avril 1918.

4° « Aux titres achetés ou souscrits en France depuis le début des hostilités. » Cette exception fait, dans le domaine des entreprises privées, pendant à la première dans celui des emprunts publics.

5° « Aux titres pour lesquels une autorisation générale ou spéciale aura été accordée par le ministre des Finances. » Une autorisation de ce genre est accordée dans l'Instruction du 15 juin 1918 « aux titres rapatriés après régularisation par les banquiers pour le compte de leurs clients ou pour leur compte personnel ». On s'est efforcé de ne pas gêner les opérations d'arbitrage [1].

Mais, ce n'est pas tout. La loi du 31 mars 1922 est venue ajouter un sixième alinéa à l'art. 7 de la loi du 3 avril 1918. L'interdiction d'importation ne s'applique pas :

6° Aux titres acquis à l'étranger dans les conditions prévues par le § 2 de l'art. 1er, c'est-à-dire lorsqu'il s'agit d'un échange de titres dans un délai maximum de trois mois. Il s'agit encore de ne pas entraver les arbitrages.

L'instruction du 15 juin 1918 se termine par la remarque suivante : « En tout cas, l'introduction en France de tous titres et coupons peut être faite (dans les cas où elle est autorisée) sans l'intervention d'une banque astreinte à la tenue du répertoire des opérations de change ». L'art. 2 de la loi du 3 avril 1918 ne s'applique qu'à l'exportation.

La loi du 3 avril 1918, comme celle du 31 mai 1916, comporte une critique que le pouvoir exécutif s'est chargé lui-même d'adresser au pouvoir législatif. A propos de l'application de l'art. 21 de la loi du 13 juillet 1925, sur le rapatrie-

(1) Toutes ces exceptions étaient accordées naturellement sauf application des lois et décrets réglementant le commerce avec l'ennemi.

ment des capitaux possédés à l'étranger par des personnes résidant en France, M. Caillaux, alors ministre des Finances, a déclaré : « Je ne doute pas que tous les Français ne répondent « à cet appel et, pour leur témoigner une pleine confiance, « j'estime nécessaire de supprimer tout obstacle et même toute « gêne au rapatriement des avoirs en dépôt à l'étranger.

« Or, tant que subsisteront les dispositions du titre II, « art. 6, de la loi du 3 avril 1918 qui interdisent l'importation « en France de tous titres, actions, obligations ou bons et en « général de toutes valeurs représentant directement ou indi- « rectement une part de propriété ou une créance, le contrôle « à l'entrée des titres demeure nécessaire pour faire la discri- « mination des titres auxquels l'art. 21 n'est pas applicable et « qui sont frappés de l'interdiction d'importation édictée par « l'art. 6 de la loi du 3 avril 1918.

« Dans ces conditions, j'ai pensé que, malgré les inconvé- « nients *plus hypothétiques que réels à mon sens*, de l'abandon « du contrôle à l'importation, seule la suspension jusqu'au « 1er janvier 1926 de l'application des dispositions du titre II « de la loi du 3 avril 1918, complété dans son art. 7 par le § 4 « de l'art. unique de la loi du 31 mars 1922, peut permettre à « l'art. 21 de produire ses entiers effets. »

Ainsi, d'après l'avis même d'un ministre des Finances, le titre II de la loi du 3 avril 1918 gênerait le libre rapatriement des capitaux évadés. Bien que les dérogations apportées au principe semblent assez importantes pour supprimer quelques obstacles à ce rapatriement, le ministre des Finances a cru devoir abolir tout contrôle pendant un court laps de temps, du mois de septembre 1925 au 1er janvier 1926. C'était d'ailleurs son droit, puisqu'en vertu de l'avant-dernier alinéa de l'art. 22, un simple décret, rendu sur sa proposition, pouvait supprimer toute la législation en vigueur.

Depuis le 1er janvier 1926, la législation des articles 6 et 7 de la loi du 3 avril 1918, complétée par la loi du 31 mars 1922, a repris autorité. L'art. 34 de la loi du 31 décembre 1925 l'a prorogée jusqu'à nouvel ordre. L'instruction du 12 août 1925 est restée une mesure purement temporaire.

Notons, en terminant, qu'en ce qui concerne le délit d'im-

portation de valeurs mobilières, l'élément intentionnel ne semble pas entrer en ligne de compte ; c'est le fait même de l'importation qui tombe sous le coup de la loi. L'intention et le but ne seront cependant pas sans importance, car les circonstances atténuantes sont applicables, et pour affirmer s'il convient ou non de les accorder, il semble difficile de ne pas rechercher l'intention et le but de l'agent. Peut-être faudrait-il faire une différence entre le délinquant qui importe un titre dans le but de le négocier avec bénéfice et celui qui l'importe sans intention de spéculation ?

Néanmoins, l'importation matérielle doit être en principe classée dans la catégorie des délits non intentionnels appelés un peu abusivement délits-contraventions.

CHAPITRE II

La Répression du délit d'exportation des capitaux

La répression du délit d'exportation des capitaux implique une double question : celle de sa poursuite, constatation et instruction, et celle de sa sanction ou plutôt de ses sanctions.

SECTION I

POURSUITE DU DELIT — CONSTATATION ET INSTRUCTION

Relativement à la constatation et à l'instruction du délit, il est, depuis la loi du 13 juillet 1925, nécessaire de faire une distinction entre les exportations ou importations opérées par voie de crédit et de change et celles qui résultent d'un transport effectif, c'est-à-dire qui, suivant les termes de la loi, constituent les exportations ou des importations *matérielles*. Les infractions sont dans ce dernier cas constatées, les instances instruites et jugées comme en matière de douane; et la loi du 13 juillet 1925 ajoute que « les dispositions antérieures, qui ne sont pas contraires aux alinéas 2 et 4 du présent article, demeurent en vigueur ».

Nous étudierons dans un premier paragraphe la procédure instituée par les lois antérieures au 13 juillet 1925 et dans un second celle déterminée par l'art. 22 de la loi du 13 juillet 1925.

§ Ier. — Constatation et instruction du délit lorsque l'exportation ou l'importation de capitaux a été opérée par voie de crédit ou de change

L'article 8 de la loi du 3 avril 1918 règle cette procédure.

« Les contraventions aux prescriptions des articles qui précèdent seront constatées par des procès-verbaux dressés par les agents dont la désignation est prévue par l'article cinq.

« Ces agents auront le droit de demander à tous les services publics d'exercer, en vue de leur fournir tous les renseignements qui leur seront nécessaires, les droits de communication autorisés par les lois existantes. »

Un arrêté du ministre des Finances du 4 avril 1918 règle la question laissée en suspens par l'art. 5 de la loi du 3 avril 1918 :

« Sont désignés pour exercer le droit de communication prévu aux art. 5 et 8 de la loi du 3 avril 1918 et constater les contraventions conformément au dit art. 8 :

« 1° Les agents de l'administration de l'enregistrement et de l'administration des douanes,

« 2° Les agents spéciaux qui seront munis d'une lettre de service signée par le Ministre des Finances. »

Le seul point intéressant est le droit de communication que possèdent tous les agents chargés de constater le délit. Ce droit peut être conféré à une personne quelconque. Une lettre de service signée du Ministre des Finances suffit.

Le droit de communication a été institué par l'art. 22 de la loi du 23 août 1873 et par l'art. 7 de la loi du 21 juin 1875. L'administration de l'enregistrement peut prendre connaissance des répertoires tenus par les officiers publics (notaires, huissiers, etc.) et des actes et pièces déposés chez eux, des livres, registres, titres, pièces de dépense, de recette, de comptabilité tenus par les sociétés, assureurs, compagnies et entrepreneurs de transport.

Mais ce droit de communication ne serait pas très redoutable pour le contrevenant, à la condition toutefois qu'il

n'éveille pas l'attention de l'enregistrement, si l'échange des renseignements n'était de règle entre les diverses administrations. Cela étant, voici ce qui peut au contraire se produire : si un contribuable veut expatrier son patrimoine, sa déclaration relative à l'impôt sur le revenu sera fort différente d'une année à l'autre; ce fait donnera l'éveil; l'administration des contributions directes mettra en mouvement l'administration de l'enregistrement qui, dès lors, pourra se lancer sur une piste chaude. Nous choisissons cet exemple au hasard; il y en a d'autres. Le recouvrement de la taxe sur le chiffre d'affaires est confié aux administrations de l'enregistrement, des contributions indirectes et des douanes. La perception de cet impôt peut être l'occasion d'une découverte intéressante, qui sera immédiatement communiquée aux agents spécialement chargés de constater le délit d'importation de capitaux. Ajoutons que l'art. 31 de la loi du 31 juillet 1920 fait une obligation à l'autorité judiciaire de communiquer aux administrations intéressées toutes les indications recueillies au cours d'une information et susceptibles de faire présumer une fraude fiscale.

Enfin, pour certaines opérations de change, des déclarations et des pièces justificatives sont nécessaires. Elles peuvent être à tout moment réclamées par les agents désignés dans l'arrêté du 4 avril 1918. Même si aucune déclaration ni justification n'a été indispensable, l'opération laissera toujours une trace sur les répertoires des opérations de change.

Ainsi, les sources d'information sont nombreuses et beaucoup de faits peuvent donner l'éveil aux agents chargés de dresser des procès-verbaux.

Un procès-verbal n'est d'ailleurs pas théoriquement nécessaire pour que le Ministre des Finances puisse déclancher l'action publique. En fait, il y en aura toujours un parce que, en matière d'infraction pénale fiscale, le procès-verbal fait foi jusqu'à preuve du contraire. Ainsi, l'inculpé se trouvera toujours dans la mauvaise situation d'avoir à prouver l'inexactitude du fait imputé.

Seul le Ministre des Finances peut mettre en mouvement l'action publique, depuis la loi du 28 février 1921, et il en reste

le maître jusqu'au jugement : « Le retrait de sa plainte entraînera l'abandon des poursuites. »

Le droit de transiger a toujours été reconnu aux administrations chargées d'infliger des amendes fiscales, mais la question n'en a pas moins fait toujours l'objet de vives controverses. On reconnaît à cette faculté l'avantage de donner aux affaires un dénouement rapide, celui d'empêcher les administrations de s'embarquer dans des procès longs et parfois coûteux. Mais on lui reproche de réduire les amendes qui auraient pu être infligées et de frustrer ainsi le Trésor d'une partie de son dû.

Discutable ou non, ce droit est formellement reconnu dans la loi du 3 avril 1918 modifiée par la loi du 28 février 1921. Il appartient au seul Ministre des Finances.

§ II. — Constatation et instruction des délits d'exportation et d'importation matérielles de capitaux

L'art. 22 de la loi du 13 juillet 1925 a fait des exportations et importations matérielles un délit à part. Les §§ 3 et 4 de cet article sont ainsi conçus :

« Les infractions aux §§ 1er et 2 du présent article (exportations et importations matérielles) sont constatées, les instances instruites et jugées comme en matière de douane. Les poursuites ne pourront être exercées que sur la plainte du Ministre des Finances. Le Ministre des Finances est autorisé à transiger. L'art. 463 du Code pénal est applicable.

« Les dispositions des lois du 3 avril 1918, 20 février 1924 (art. 13), 30 mars 1922, 22 mars 1924 (art. 12 à 77), qui ne sont pas contraires à celles des alinéas 2, 3 et 4 du présent article, demeurent en vigueur. »

A vrai dire, le changement est peu considérable.

Les facultés d'investigation ne sont pas, ici, plus étendues et elles sont essentiellement les mêmes. Il y a en plus la perquisition douanière à la frontière; mais elle eût pu être opérée sans le texte de 1925.

La grosse différence est, qu'en matière de douanes, le procès-verbal fait preuve jusqu'à inscription de faux. Or, la procédure de l'inscription de faux est extrêmement compliquée et des plus périlleuses pour celui qui l'entreprend. Elle est si difficile à employer qu'en pratique, on peut bien le dire, un procès-verbal faisant preuve jusqu'à inscription de faux est inattaquable et provoque presque nécessairement une condamnation.

Ainsi, une personne surprise à la frontière, tentant de faire passer ou ayant passé en fraude des titres, billets ou du numéraire, échappera difficilement à une condamnation, si elle ne peut fournir au moment où l'agent dresse le procès-verbal, les justifications nécessaires.

Ici, comme dans le cas du paragraphe précédent, le droit d'exercer l'action publique est retiré aux administrations compétentes. Le Ministre des Finances peut seul l'intenter et, seul aussi, il peut transiger. De droit commun la faculté de transiger est, en effet, reconnue à l'Administration des Douanes : le fait de la reconnaître formellement au Ministre des Finances semble bien la retirer à cette Administration. En outre, le Ministre des Finances étant seul capable de déclancher l'action publique, il est logique qu'il puisse seul l'arrêter.

SECTION II

LES SANCTIONS

On retrouve dans les textes relatifs aux sanctions une distinction identique à celle consacrée pour la constatation et l'instruction : sanctions prévues par la loi du 3 avril 1918 et les lois postérieures en matière d'exportation et d'importation de capitaux par voie de crédit ou de change, sanctions prévues par la loi du 13 juillet 1925 au cas d'exportations et d'importations matérielles.

§ 1er. — Sanctions prévues par les lois du 3 avril 1918, 28 février 1921 (art. 13), 31 mars 1922 et 22 mars 1924, au cas d'exportations et d'importations par voie de crédit ou de change.

L'art. 9 de la loi du 3 avril 1918, complété par la loi du 22 mars 1924, fixe les peines encourues par les contrevenants.

Il est ainsi conçu :

« Les infractions aux dispositions des articles 1er et 2, toute tentative en vue de les commettre, ainsi que les déclarations ou justifications prévues à l'article 2, qui auraient été reconnues fausses ou incomplètes, seront passibles d'une amende qui ne pourra être supérieure à 25 % du montant de la somme ou de la valeur des titres dont l'exportation aura été réalisée ou tentée, sans qu'en aucun cas l'amende puisse être inférieure à 16 francs. »

« Les infractions aux dispositions de l'art. 6 et toute tentative en vue de les commettre seront passibles de la même amende calculée sur la valeur effective des titres dont l'importation aura été effectuée ou tentée. »

« En cas de récidive cette amende sera doublée. »

« Les infractions aux dispositions de l'art. 1er, toutes tentatives en vue de les commettre, ainsi que les déclarations ou justifications prévues à l'art. 2 qui auront été reconnues fausses, seront passibles des amendes prévues ci-dessus et d'un emprisonnement d'un mois à six mois ou de l'une de ces deux peines seulement (*Cet alinéa a été ajouté par la loi du 22 mars 1924.*) »

« Les dispositions de l'art. 463 du Code pénal sont applicables aux délits prévus par la présente loi. »

La loi du 28 février 1921 est venue porter le minimum des amendes à 1.000 francs (mille) au lieu de 16 et donner plein pouvoir au seul Ministre des Finances sur l'action publique.

Tels sont les textes. Au premier abord on ne voit pas très bien la portée de l'alinéa ajouté par la loi du 22 mars 1924. Ne semble-t-il pas avoir été fait pour renforcer les pénalités et

pour remplacer par conséquent l'alinéa 1er ? Cependant la loi du 22 mars 1924 est formelle. Dans son article 75 elle dit que ces dispositions doivent être insérées après l'avant-dernier paragraphe de l'art. 9 de la loi du 3 avril 1918.

La seule différence entre l'alinéa 1er et le nouvel alinéa 4 de ce texte est la suivante. Dans le 1er alinéa, les peines prévues frappent les infractions ou la simple tentative d'infraction aux articles 1er et 2, ainsi que les déclarations ou justifications prévues à l'art. 2 et qui auront été reconnues *fausses* ou *incomplètes*. Dans le 4e alinéa, au contraire, seules les infractions ou tentatives d'infraction à l'art. 1er et les déclarations prévues par l'art. 2 et qui auraient été reconnues *fausses,* sont passibles des peines prévues dans cet alinéa. Les *infractions* aux dispositions de l'art. 2 et les déclarations *incomplètes* ne sont pas frappées.

Ainsi certaines infractions seront plus fortement réprimées que d'autres.

Il faut bloquer d'une part les *infractions ou tentatives d'infractions à l'art. 1er* et les *déclarations reconnues fausses*, d'autre part *les infractions ou tentatives d'infractions à l'art. 2* et les *déclarations reconnues incomplètes.*

C'est ce qui, du moins, semble résulter des dispositions de la loi, lorsqu'on l'a lue avec l'attention requise par la mauvaise rédaction des textes. N'aurait-il pas été plus simple de supprimer le premier alinéa de l'article 9 et de le remplacer par les dispositions suivantes : « Les infractions à l'article 2, toute tentative en vue de les commettre, ainsi que les déclarations ou justifications prévues à l'art. 2 qui auront été reconnues incomplètes, seront passibles d'une amende qui ne pourra être supérieure à 25 % du montant de la somme ou de la valeur des titres dont l'exportation aura été réalisée ou tentée sans qu'en aucun cas l'amende puisse être inférieure à 1.000 francs (1). Les infractions à l'article 1er, toute tentative en vue de les commettre ainsi que les déclarations ou justifications, etc..., qui auront été reconnues fausses, seront passibles des amendes prévues ci-dessus et d'un emprisonnement d'un mois à six mois ou de l'une de ces deux peines seulement. »

(1) Taux relevé de 16 à 1.000 francs par la loi du 28 février 1921.

Ainsi le texte aurait été clair et cette simple transcription eut suffi pour préciser sans ambage les sanctions prévues contre l'exportation des capitaux.

Une seule question reste à résoudre. Pourquoi ces différentes peines suivant les diverses infractions possibles ? Il est difficile de répondre avec exactitude. On voit bien, en effet, pourquoi les infractions à l'article 1er, qui constituent le vrai délit d'exportation des capitaux, sont punies d'emprisonnement, c'est-à-dire d'une peine plus sévère que les autres infractions; en revanche, il est assez malaisé d'expliquer pourquoi la personne qui a fait une déclaration ou fourni des justifications *fausses* est plus sévèrement punie que la personne qui a fait une déclaration ou qui a fourni des justifications *incomplètes,* ou encore que la personne *qui n'en a pas fourni du tout.*

A notre avis, la seule explication plausible de cette anomalie est que le législateur croit, *a priori,* à la mauvaise foi de la personne qui fournit au banquier, tenant le répertoire des opérations de changes, des pièces fausses, tandis qu'une suspicion moins grave lui semble résulter du fait de l'omission. Aussi fait-il peser une menace d'emprisonnement sur la première seule de ces deux manœuvres. C'est une explication, mais ce n'est pas une justification. En effet, une personne, qui exporte des capitaux sans passer par un intermédiaire tenant le répertoire des opérations de change, peut fort bien avoir, au même titre que celle qui trompe son banquier, l'intention d'agir en fraude de la loi; c'est même très vraisemblablement pour cela qu'elle n'a pas recours à un intermédiaire régulier. Son opération, pense-t-elle, ne laissera pas de trace; elle n'impliquera ni inscription sur des répertoires, ni déclaration, ni pièces justificatives. Le montant net du capital exporté pourra être plus facilement dissimulé. En est-il autrement ? Des explications sont-elles demandées à l'exportateur ? Il pourra vraisemblablement en fournir qui, sans le justifier, ne l'exposeront qu'à l'application de la peine prévue pour infraction à l'art. 2, c'est-à-dire à une amende. Puis, la distinction entre la déclaration incomplète et la déclaration fausse, entre des justifications incomplètes et des justifications fausses, est assez malaisée à faire. Un industriel importateur se présente dans une

banque, demandant à exporter une certaine somme pour payer des marchandises à importer dans un délai de trois mois, et fournit les justifications nécessaires; mais il oublie de joindre à son dossier une pièce par laquelle son vendeur lui consent un fort escompte s'il est payé à telle ou telle date. La justification est-elle incomplète ou fausse ? Strictement, elle est incomplète. Ce qui a été fourni est exact; il y manque seulement quelque chose. Cependant il s'agira bien ici d'une justification fausse, car l'importateur n'a pu oublier que son vendeur lui consentait un rabais, et l'on peut dire qu'en exportant le prix total des marchandises, sans en retrancher l'escompte, il a eu l'intention d'exporter frauduleusement une partie de ce prix.

Le juge devra donc tenir compte de l'intention du prévenu. Il peut le faire puisque l'art. 463 est applicable. Lorsque le délinquant de bonne foi encourt la peine d'emprisonnement, il pourra lui accorder le bénéfice des circonstances atténuantes et prononcer une simple peine d'amende.

Nous n'avons pas parlé des peines prévues pour infraction à l'art. 6 de la loi du 3 avril 1918.

Ces peines sont les mêmes que pour les infractions à l'art. 2 et pour les déclarations incomplètes. Il n'y a aucune difficulté à ce sujet, le texte primitif n'ayant jamais été obscurci par une addition ou une modification.

Il nous reste à mentionner le dernier alinéa de la loi du 31 mars 1922. Il décide, qu'au cas où les lois en vigueur sur l'exportation des capitaux et l'importation de titres et valeurs mobilières cesseraient d'être en vigueur, les poursuites entamées pour infractions antérieures seront continuées jusqu'à solution définitive. Une condamnation pourra valablement être prononcée.

§ 2. — Sanctions prévues par la loi du 13 juillet 1925 (art. 22), au cas d'exportations et d'importations matérielles.

Une distinction entre les exportations et les importations est ici nécessaire.

A) *Exportations matérielles ou tentatives d'exportations matérielles de toutes monnaies, valeurs, titres et coupons dont l'envoi hors de France est interdit par la loi du 3 avril 1918, complétée et modifiée par les lois subséquentes des 31 mars 1922, 22 mars 1924 (art. 72 à 77) et 13 juillet 1925.*

Ces exportations tombent sous le coup des pénalités édictées par la loi du 17 août 1915 relative à la répression des infractions aux dispositions réglementaires portant prohibition de sortie ou de réexportation en suite d'entrepôt, de dépôt, de transit, de transbordement ou d'admission temporaire de certains produits ou objets.

Le contrevenant s'expose à une peine de deux mois à deux ans d'emprisonnement et à une amende de 100 à 5.000 francs ou à l'une de ces deux peines seulement.

Le dernier alinéa de l'article 1er de la loi du 17 août 1915 dispose que « les marchandises et objets saisis seront confisqués ainsi que les moyens de transport ». La confiscation a ici un caractère pénal, et il y a lieu de transposer le texte de la façon suivante : « les monnaies, valeurs, titres et coupons saisis seront confisqués. »

Enfin l'article 2 décide que le tribunal pourra ordonner l'affichage et la publication du jugement conformément aux conditions prescrites par l'article 7 de la loi du 1er août 1905.

Le législateur nous promène ainsi à travers son œuvre.

Cette dernière loi de 1905 concerne la répression des fraudes dans la vente des marchandises et des falsifications des denrées alimentaires ou produits agricoles. Les conditions de l'affichage et de la publication du jugement de condamnation sont longuement énumérées dans l'article 7 : « Le tribunal pourra ordonner, dans tous les cas, que le jugement de condamnation sera publié intégralement ou par extraits dans les journaux qu'il désignera et affiché dans les lieux qu'il indiquera (domicile, magasins, usines, ateliers du condamné). La publication et l'affichage seront faits aux frais du condamné. Le tribunal fixera les dimensions de l'affiche et les caractères typogra-

phiques, le temps que durera l'affichage (minimum 7 jours). Si le condamné supprime, dissimule ou lacère les affiches ou s'il en donne l'ordre, il encourt une amende de 50 à 1.000 francs. La récidive le rendra passible d'un emprisonnement de six jours à un mois et d'une amende de 100 à 2.000 francs. »

En cas d'exportation matérielle, les peines sont donc beaucoup plus sévères que lorsqu'il s'agit d'infractions commises par voie de crédit ou de change. L'amende, il est vrai, peut être moins forte, puisque le minimum est de 100 francs au lieu de 1.000, et que, par ailleurs, elle ne peut dépasser 5.000 francs, chiffre qu'atteindra facilement le pourcentage de 25 %. Mais dans le cas d'exportation matérielle, à l'amende vient s'ajouter la confiscation des valeurs et la possibilité d'un affichage souvent désastreux pour un commerçant.

B) *Importation matérielle ou tentative d'importation matérielle sans déclaration des titres et valeurs mobilières dont l'entrée en France est interdite par les lois du 3 avril 1918, 31 mars 1922, 22 mars 1924* (*art.* 72 *à* 77) *et 13 juillet 1925.*

Par un renvoi formel du législateur, ce délit est passible des peines édictées par les lois du 28 avril 1816 (art. 41, 42 et 43), 21 avril 1818 (titre VI, art. 37), et 2 juin 1875 (art. 1er et 4) ; c'est-à-dire des peines du délit de contrebande.

Le renvoi à ces textes n'a pas été toujours très heureux. Il eut été préférable que le législateur rédigeât des textes nouveaux, plus en rapport avec le délit envisagé.

La première peine est la confiscation de l'objet du délit.

Ensuite le tribunal infligera une amende égale à la valeur de l'objet de la contrebande, sans que cette amende puisse être inférieure à 500 francs (art. 41, loi du 28 avril 1816). Le ou les contrevenants, s'ils ne sont pas plus de trois, seront passibles d'une peine d'emprisonnement d'un mois au maximum et de trois jours seulement « lorsque l'objet de la fraude n'excédera pas 10 mètres, si ce sont des tissus, ou 5 kilogs, si ce sont d'autres marchandises ». Telle est la fin de la rédaction de l'art. 43 de la loi de 1816, auquel renvoie la loi de 1925. Puis-

qu'il s'agit de titres, c'est-à-dire d'autres marchandises que des tissus, il est probable que la peine n'excédera jamais trois jours de prison : une fortune peut être représentée par un titre pesant quelques grammes ! Le législateur a-t-il vu nettement cette conséquence de son renvoi pur et simple à l'art. 43 de la loi de 1816 ? Cependant il est difficile d'en contester la logique. Dans cet article 43, l'étendue de la peine est bien fonction 1° du nombre des prévenus, 2° de la longueur ou du poids des marchandises !

Cette bizarrerie n'est pas la seule. Pourquoi le législateur n'a-t-il pas renvoyé à l'art. 44 qui prévoit le cas où le nombre des délinquants est supérieur à 3 et inférieur à 7 ? La peine est alors de trois mois à un an de prison.

Mais les choses s'embrouillent de plus en plus. La loi de 1925, après nous avoir renvoyé à la loi de 1816, renvoie à la loi de 1818, art. 37; or, cet article 37 de la loi de 1918 renvoie, à son tour, à la loi de 1816 !

Si l'on considère ces deux dernières lois, on s'aperçoit qu'il s'agit d'une simple modification de compétence. La loi de 1816 prévoyait, dans ces articles 41 à 47, des délits pour le jugement desquels les tribunaux correctionnels étaient compétents. Puis, dans ses articles 48 et suivants, elle punissait d'autres infractions dont le jugement incombait aux cours prévôtales. Il s'agissait ici d'importations prohibées ou frauduleuses réalisées par *plus de deux prévenus à cheval* ou par *plus de 6 prévenus à pied*. Pour ces derniers délits, la loi de 1816 prévoyait, dans son article 51, des peines plus sévères que celles édictées par les art. 41, 42, 43 et 44.

La loi de 1818, dans son article 37, modifie les dispositions que nous venons d'exposer. Elle a simplement décidé que les infractions prévues à l'art. 48 de la loi de 1816 seraient désormais jugées, comme les délits prévus aux articles 41 et suivants, par le tribunal correctionnel. Mais elle a maintenu quant au châtiment la distinction ancienne; elle dit formellement que le tribunal correctionnel appliquera les peines prévues à l'art. 51 de la loi de 1816 lorsqu'il s'agit de délits énoncés par l'art. 48 de cette même loi.

Si l'on transporte ces dispositions dans le cadre de la loi

de 1925, il faut en arriver, toujours en bonne logique, aux conclusions suivantes :

S'il y a moins de trois prévenus, on appliquera les peines prévues aux articles 41, 42 et 43 de la loi du 28 avril 1816, c'est-à-dire la confiscation des titres, une amende égale à la valeur des titres saisis sans que l'amende puisse être inférieure à 500 francs, et un emprisonnement d'un mois au maximum, et de trois jours seulement si « la marchandise » saisie ne pèse pas plus de 5 kilogs.

S'il y a de trois à six prévenus, et s'ils étaient à pied, aucune peine spéciale n'étant prévue par la loi de 1925, ce cas paraît devoir être assimilé au précédent.

S'il y a trois prévenus ou plus, et s'ils étaient à cheval, ou si, étant à pied, ils étaient plus de six, il faut appliquer les peines prévues à l'art. 51; c'est-à-dire : 1° la confiscation des titres; 2° une amende solidaire de 1.000 francs, si l'objet de la confiscation n'excède pas cette somme, et du double de la valeur des titres confisqués, si cette valeur excède 1.000 francs; 3° un emprisonnement qui ne pourra être moindre de six mois, ni excéder trois ans.

Une simple question. Convient-il d'assimiler l'automobile au cheval ? Nous ne le croyons pas. Le fait d'être à cheval emportant une aggravation de la peine, il faut en conclure que toute personne qui n'est pas à cheval est à pied ! la loi ne mentionnant expressément que le cheval comme moyen de transport. Cette interprétation nous semble conforme aux principes du droit pénal [1].

Enfin, la loi de 1875 prévoit dans son article 1er l'application des dispositions sus-mentionnées en cas d'importation sans déclaration par les bureaux de terre ou de mer de marchandises prohibées, etc..., et, dans ce cas, l'article 4 décide que les marchandises servant à masquer la fraude seront confisquées avec l'objet de contrebande et les moyens de transport.

Passons condamnation sur ce dernier renvoi, il est acceptable, mais que penser des deux premiers ? Le législateur,

(1) La même solution stricte paraît devoir être adoptée au cas d'exportation par avion. Décidément, si cette législation devait rester en vigueur, il serait urgent de la refondre.

dira-t-on, n'a songé qu'à appliquer aux importations délictueuses de titres les peines prévues pour les délits de contrebande.

Il n'en reste pas moins vrai que, des peines différentes selon les cas étant prévues, il faut pouvoir distinguer les cas. A quel critérium s'attachera le tribunal correctionnel pour appliquer telle sanction plutôt que telle autre ? Au nombre des délinquants ? Soit, mais quelle peine appliquera-t-il lorsqu'il y aura trois, quatre, cinq ou six délinquants à pied ? La loi de 1925 ne renvoie pas à l'article 44 de la loi de 1816. Dans les limites mêmes du renvoi, la loi prévoit un maximum et un minimum, suivant le métrage ou le poids de l'objet de la contrebande. Ce critérium étant inadmissible, lorsqu'il s'agit de titres, quel est celui que le juge adoptera ? Enfin, que viennent faire aujourd'hui ces terribles délinquants à cheval ?

Toutes ces questions, que résoudront peut-être un jour nos législateurs ou nos magistrats, prouvent qu'il eut été préférable de rédiger un texte nouveau clair et précis. Le travail n'aurait pas été considérable, l'avantage bien grand !

Nous en aurons fini avec l'étude des sanctions lorsque nous aurons précisé quelques dispositions communes à tous les cas que nous venons d'étudier.

L'action publique est aux mains du seul Ministre des Finances et, par voie de conséquence, le droit de transaction qui lui a été expressément reconnu par la loi du 28 février 1921.

Avant jugement, la transaction entraîne l'abandon des poursuites. Mais après jugement ? La loi ne parle plus du droit de transaction. Or, c'est un droit formellement reconnu à toutes les administrations financières que celui de transiger même après jugement. On ne saurait donc contester qu'il appartienne au Ministre des Finances. Le seul point à préciser est la portée de la transaction intervenant après jugement. Or, une jurisprudence constante admet que la transaction après jugement ne peut porter que sur les amendes et non sur les peines corporelles infligées au prévenu.

Dans tous les cas où le Ministre des Finances intente des

poursuites, le tribunal correctionnel doit en connaître et, toujours, il peut faire application de l'art. 463 du Code pénal.

Enfin, si les lois actuellement en vigueur étaient abrogées ou suspendues, il serait donné suite aux poursuites commencées.

CHAPITRE III

De l'amnistie temporaire accordée par l'article 21 de la loi du 13 juillet 1925 relativement à l'exportation de capitaux

Nous avons eu précédemment l'occasion de mentionner cette mesure tout à fait exceptionnelle et qui, à ce titre, nous a paru devoir faire l'objet d'une étude spéciale. En 1925, le Ministre des Finances a jugé opportun de suspendre l'application du Titre II de la loi du 3 avril 1918 et d'offrir aux intéressés une amnistie.

Cette amnistie a été accordée aux personnes résidant en France, qui, avant le 1er janvier 1926, auraient rapatrié leurs capitaux. Il y a quelques points à préciser à ce sujet :

1° Comment devait s'opérer le rapatriement ?

2° Quelle était la portée de l'amnistie ?

3° Quelles étaient les personnes visées par l'article 21 de la loi du 13 juillet 1925 ?

1° Comment devait s'opérer le rapatriement ?

Aucune entrave n'a été apportée au rapatriement. L'application du titre II de la loi du 3 avril 1918 (y compris toutes les modifications et additions apportées par les lois subséquentes)

a été purement et simplement suspendue jusqu'au 1er janvier 1926.

Mais le rapatriement n'a pas été obligatoire. La loi a seulement conféré à celui qui l'effectuait l'avantage d'être désormais en règle avec les lois existantes.

Pour comprendre les conséquences de la décision ministérielle dont il s'agit, il faut distinguer entre les titres ou valeurs mobilières et les capitaux non représentés par des titres.

S'agit-il de titres ? Le rapatriement consiste simplement dans l'importation matérielle des titres (1). Il n'est pas nécessaire de les transformer en francs. L'Etat désire simplement que les titres soient en France afin de pouvoir contrôler plus aisément les coupons détachés et le montant des paiements effectués au profit des personnes résidant en France. Ainsi, a pensé le législateur, l'évasion fiscale sera moins aisée et la loi du 3 avril 1918 renforcée et appliquée avec plus de sévérité ne permettra plus, à l'avenir, les évasions de capitaux qu'elle n'avait pu empêcher dans le passé. La loi n'ayant pas produit tous les effets que l'on en attendait, on a essayé de revenir en arrière, de rétablir l'ancien état de choses autant que possible afin de repartir du même pied, mais avec plus de discipline et de sévérité.

Peut-on considérer comme étant rapatriés les titres mis en dépôt en France sous le dossier d'une banque étrangère ? La réponse à cette question ne fait pas de doute; à notre avis, elle est négative. La Banque étrangère étant « personne résidant hors de France » peut, en effet, disposer à son gré des titres mis sous son dossier dans une Banque française (2). Tant que

(1) Lorsqu'il s'git de certaines valeurs nominatives étrangères dont les propriétaires n'ont en mains qu'un simple reçu ou avis d'inscription sur les registres de transfert de l'établissement émetteur, il faut, pour que ces titres soient considérés comme rapatriés, que le reçu ou l'avis d'inscription soit déposé chez une personne tenant le répertoire des opérations de change et que les dividendes ou intérêts soient domiciliés pour le paiement chez ladite personne. De plus, les propriétaires dont il s'agit devront se soumettre aux conditions du paragraphe C, conditions que nous énumérerons tout à l'heure au sujet des titres déposés à l'étranger sous le dossier d'une banque française. (Instr. min. du 15 nov. 1925.)

(2) On notera soigneusement que nous ne visons point ici des titres déposés dans la succursale établie en France d'une banque étrangère, mais simplement en dépôt sous le dossier de cette banque dans une banque française (Cf. supra, p. 24 et suiv.)

ces titres restent en France, le fisc peut bien contrôler le montant des coupons touchés par des personnes résidant en France; mais, comme il ne peut empêcher ces titres d'aller à l'étranger, on ne peut les considérer comme rapatriés; ils doivent, en conséquence, être traités comme s'ils existaient matériellement à l'étranger.

Des discussion se sont élevées en présence de la situation inverse. Des titres placés à l'étranger sous le dossier d'une banque française sont-ils rapatriés ? La question a été résolue affirmativement par l'instruction ministérielle du 15 novembre 1925, mais sous certaines conditions.

Pour que les titres en question soient considérés comme s'ils étaient rapatriés, il faut :

1° Qu'ils soient mis sous le dossier d'une banque tenant le répertoire des opérations de change;

2° Que les intérêts ou dividendes des dits titres étrangers soient encaissés par cette banque pour le compte du déposant et portés au crédit de son compte en France;

3° Que les intérêts ou dividendes soient inscrits sur le répertoire des opérations de change;

4° Que la Banque tienne un compte spécial des titres placés sous ce régime;

5° Que le déposant français autorise la Banque à représenter les dits coupons aux agents qualifiés de l'administration;

6° Que la Banque et ses clients soient considérés comme solidairement responsables de toute modification à leurs accords qui aurait pour résultat de consacrer une exportation de capitaux.

Ces dispositions ne s'appliquent qu'aux valeurs étrangères.

Ajoutons une précision. Le ministère des Finances ne considère pas, à proprement parler et en principe, ces capitaux comme rapatriés, mais bien comme s'ils étaient rapatriés. Cela est dit formellement au 3e paragraphe C de l'instruction ministérielle du 15 novembre 1925. On nous donne d'ailleurs le motif de cette sorte de dérogation à un principe : « Toutefois, en raison du fait que les dépôts de ce genre assurent au fisc des garanties plus sérieuses que si ces titres étaient en

France entre les mains des particuliers, le ministre décide, par dérogation générale à la loi du 3 avril 1918 et en vertu des pouvoirs que lui donne l'article 1er, que les titres placés sous ce régime *seront considérés comme se trouvant en France* à la condition..., etc. »

S'agit-il maintenant de capitaux autres que des titres ? La situation est différente. Un Français ayant un compte dans une Banque étrangère doit faire solder ce compte et rapatrier le solde créditeur en France. Ensuite il peut, soit le transformer en francs, soit conserver les devises étrangères; mais, dans ce dernier cas, il ne peut les déposer que chez une personne tenant le répertoire des opérations de change.

Enfin la loi du 13 juillet 1925 consacre, dans le dernier alinéa de son article 21, une mesure spéciale aux avoirs à l'étranger formés par le prix de marchandises exportées. On sait que le fait de laisser un tel prix à l'étranger constitue une exportation délictueuse depuis la loi du 22 mars 1924 (art. 72). Ici, même solution que dans le cas précédent avec cette différence toutefois que les avoirs, dont il s'agit, doivent obligatoirement faire l'objet d'une remise en francs en France, à moins, bien entendu, que l'exportateur ne veuille conserver ce prix à l'étranger en vue d'importer des marchandises dans un délai de six mois.

D'une façon générale, les personnes résidant en France qui rapatrient des titres, des capitaux ou des prix de marchandises, sont tenues d'apporter des justifications, c'est-à-dire la preuve qu'elles les ont bien rapatriés. Dans son instruction du 12 août 1925, le Ministre des Finances a nettement déclaré que la forme de cette preuve importait peu; notamment il n'est pas indispensable de passer par un intermédiaire tenant le répertoire des opérations de change, les intéressés peuvent opérer eux-mêmes le rapatriement « à l'occasion d'un voyage à l'étranger ». Donc, un certificat d'une banque étrangère, une attestation d'une Banque française tenant le répertoire des opérations de change, une déclaration visée et certifiée par la douane sont des moyens de preuve ayant la même valeur. Mais, dans tous les cas, il doit être produit une énumération des titres ou une déclaration du montant des fonds; la copie en est

interdite aux agents de l'administration.

Lorsque le rapatriement aura été effectué par une banque tenant le répertoire des opérations de change, les titres pourront être remis au client de la banque contre quittance. Dans cette quittance, l'énumération des titres non abonnés ne donnera pas lieu à la perception du droit de timbre au comptant.

2° Quelle fut la portée de l'amnistie ?

Il faut distinguer ici entre l'amnistie fiscale et l'amnistie pénale :

A) *Amnistie fiscale.* — Cette amnistie fut entière. Elle devait bénéficier, d'après le texte, non seulement aux personnes qui auront effectivement rapatrié leurs capitaux, mais encore à celles qui, les ayant conservés à l'étranger, en feront la déclaration détaillée avant le 1er mars 1926. La loi dit qu' « il ne pourra être réclamé aucun supplément de droit, ni appliqué aucune amende fiscale aux personnes qui auront spontanément et complètement réparé dans les déclarations devant intervenir avant le 1er mars 1926 les insuffisances, omissions ou dissimulations antérieures au 1er janvier 1926 ». Cette déclaration se fait sous la foi du serment ; elle est obligatoire même pour les non assujettis à l'impôt sur le revenu. L'absence de déclaration, comme la fausse déclaration, est passible des peines prévues par l'article 366 du Code pénal, c'est-à-dire des peines applicables dans le cas de faux serment.

Cette amnistie s'étend à tous les capitaux exportés avant le 14 juillet 1925, que ces capitaux *aient été ou non* exportés en fraude de la loi du 3 avril 1918.

B) *Amnistie pénale.* — Cette amnistie est encore pleine et entière, mais seulement, bien entendu, pour les délits réparés par le rapatriement. D'abord, il ne peut en être question pour les personnes qui n'ont commis aucun délit d'exportation de capitaux, c'est-à-dire pour celles qui ont exporté leurs capitaux antérieurement à la loi de 1918, ou pour celles qui les ont exportés depuis cette loi, mais dans des conditions exception-

nellement régulières. Ensuite, elle ne peut inversement bénéficier aux personnes qui, ayant commis le délit d'exportation de capitaux, ne rapatrieraient pas ceux-ci et se contenteraient d'en faire la déclaration.

En pareil cas, l'amnistie fiscale ne se conçoit d'ailleurs pas, en fait, sans l'amnistie pénale, car ceux qui, ayant commis des délits d'exportation, ne profiteraient pas des dispositions de l'article 21 en rapatriant leurs capitaux, se garderaient bien de révéler leur présence à l'étranger en en faisant la déclaration. Parmi les capitaux maintenus à l'étranger, seuls seront déclarés, en vue d'obtenir l'amnistie fiscale, ceux qui peuvent s'y trouver en conformité des dispositions de la loi française.

A côté de ceux-ci, il y aura des capitaux rapatriés, qui jadis furent exportés en fraude de la loi. Dans ce cas, les amnisties fiscale et pénale seront accordées.

Il y aura enfin des capitaux qui ne seront ni rapatriés ni déclarés, ceux qui se cacheront de plus en plus secrètement à l'étranger, par crainte de l'inquisition fiscale ou de la dépréciation du franc. Leurs détenteurs préféreront le risque des peines correctionnelles à la confiscation ou à la dépréciation, qu'ils considèrent, à tort ou à raison, comme une certitude.

Dernière remarque importante : toutes ces dispositions ne s'appliquèrent pas aux capitaux exportés depuis le 14 juillet 1925, même s'ils étaient rapatriés avant le 1er janvier 1926 ou déclarés avant le 1er mars de la même année. Le législateur ne voulut pas favoriser la spéculation qui eût pu se produire pendant le délai de l'amnistie. Elle aurait été sans périls pour le spéculateur, assuré de l'amnistie, et par conséquent intense et dangereuse pour le franc.

3° Personnes qui pouvaient bénéficier de l'amnistie

Comme nous avons déjà eu l'occasion de le dire, l'article 21 de la loi du 13 juillet 1925 visait uniquement les personnes assujetties à l'impôt général sur le revenu, ou plus exactement celles qui peuvent l'être. Cette précision a son impor-

tance, puisque les personnes ne rapatriant pas sont tenues de souscrire une déclaration détaillée de leurs avoirs à l'étranger, même si elles ne font pas de déclaration pour l'impôt général sur le revenu.

Il résulte de là que les sociétés, personnes morales non assujetties à l'impôt sur le revenu, ne furent pas soumises aux exigences de la loi (rapatriement ou déclaration), mais aussi qu'elles ne purent profiter de l'amnistie...

Cette anomalie choque au premier abord. Pourquoi les personnes morales n'ont-elles, vis à vis de la loi, ni les mêmes devoirs, ni les mêmes avantages que les personnes physiques. Le fait que les sociétés ne sont pas assujetties à l'impôt sur le revenu n'implique pas qu'elles soient inaptes à pratiquer l'évasion fiscale et l'exportation des capitaux, ni insusceptibles de s'en repentir ! Elles ont d'autres impôts à acquitter et elles peuvent, comme les simples particuliers et souvent plus aisément qu'eux, transférer leur avoir à l'étranger. Elles se trouvent à peu près dans le même cas que les personnes physiques qui, n'ayant pas de déclaration à faire pour l'impôt sur le revenu, n'en ont pas moins été obligées d'en faire une spécialement pour leurs avoirs conservés à l'étranger. Tout comme celles-ci, les personnes morales ont à payer la taxe sur le revenu des valeurs mobilières étrangères.

La seule explication de cette distinction entre personnes morales et personnes physiques est que les premières tiennent en général une comptabilité et l'on a pensé que l'évasion fiscale leur était, de ce fait, plus difficile à réaliser ; qu'en conséquence, l'un des buts de l'article 21 de la loi du 13 juillet 1925 se trouvait donc atteint de prime abord. En outre, cette comptabilité peut servir de point de départ aux recherches des agents de l'administration pour l'application de la loi du 3 avril 1918. Elle peut donner l'éveil et les sociétés, s'est-on dit, ne vont pas risquer de commettre le délit d'exportation avec autant de facilité que les simples particuliers. Ainsi, sans formalités nouvelles, le second but de l'article 21 se trouvera atteint, pour les personnes morales. Voilà, semble-t-il, pourquoi le législateur a cru qu'il était inutile de les soumettre aux dispositions de l'article 21.

Sans doute, a-t-il bien fait de ne pas compliquer encore, et si peu que ce soit, la vie administrative des sociétés. Mais nous ne comprenons pas qu'il en soit arrivé à refuser aux sociétés le bénéfice d'une amnistie dont, après tout, elle pouvaient avoir besoin ! Cela est si vrai, que le ministre s'est efforcé de corriger sur ce point l'erreur législative en des termes qui ne manquent pas de saveur. Dans son instruction du 15 novembre 1925, M. Painlevé a dit qu'il se réservait d'examiner avec « une particulière bienveillance » les infractions commises par les sociétés qui auraient rapatrié avant le 1er janvier 1926 les avoirs, provenant d'exportations irrégulières, qu'elles possédaient à l'étranger au jour de la promulgation de la loi ! On n'est pas plus aimable.

CONCLUSION

La première impression qui se dégage de cette étude est celle de la mauvaise rédaction des lois interdisant l'exportation des capitaux. Elles sont incohérentes et renferment trop fréquemment des articles hâtivement étudiés, tel celui relatif à la répression des importations matérielles de titres : si ce fait a un certain rapport avec le délit de contrebande, il ne pouvait certes lui être totalement assimilé !

D'autres textes sont beaucoup trop complexes. On a cherché à y prévoir tous les cas, défaut habituel depuis déjà plusieurs années ! Le législateur moderne veut tout réglementer, tout contrôler. Au lieu de poser clairement un principe général, dans le cadre duquel la jurisprudence ferait rentrer les cas particuliers, il prend une série de mesures de détail obscurément exposées, d'une application souvent très délicate et, bien entendu, ne parvient pas néanmoins à prévoir toutes les hypothèses. Alors, en présence des lacunes, des inévitables insuffisances révélées par l'expérience de la loi, il forge, après coup, de nouveaux textes, les intercale parmi les anciens, modifie ceux-ci en totalité, ceux-là en partie et, comme, par ailleurs, ce souci du détail n'empêche pas qu'il se reporte, parfois, d'un trait de plume, à une législation préexistante, plus ou moins susceptible d'être adaptée aux conditions économiques nouvelles, il aboutit, au total, au compliqué presque toujours, à l'inextricable souvent. De ce maquis les spéculateurs trouveront aisément le moyen de sortir, mais les personnes scrupuleuses, habituées au respect de la légalité, se perdront dans ses détours et y resteront craintives et comme paralysées.

D'aussi regrettables maladresses dans l'exécution d'une conception législative en aggravent singulièrement les défauts; elles pourraient faire sortir de la meilleure idée la plus médiocre loi. A plus forte raison engendrent-elles les plus

dangereuses conséquences lorsque le principe dont s'est inspiré le législateur est discutable.

Voilà pourquoi nous n'hésitons pas à croire que les mesures prises depuis 1918 contre l'exportation des capitaux ont contribué à en favoriser l'exode au lieu de l'enrayer et qu'elles ont eu surtout pour résultat d'empêcher le rapatriement des ressources nationales qui avaient passé la frontière. A plus forte raison, nous ont-elles presque totalement privés du concours des capitaux étrangers !

Puis, la loi de 1918 et celles qui l'ont aggravée appartiennent à cette catégorie de mesures imprégnées de socialisme qui, en portant atteinte à la liberté individuelle et en affirmant l'omnipotence et l'ingérence illimitée de l'Etat en toutes choses, paralysent les initiatives privées, brisent les ressorts de l'activité économique et incitent les capitalistes à mettre leurs biens à l'abri des coups du législateur plutôt qu'au service de l'intérêt national. On peut critiquer ceux-ci tant que l'on voudra; on ne modifiera pas leur attitude. Il faudrait enfin comprendre que le régime économique d'une nation ne peut reposer sur une équivoque. Un pays ne saurait vivre à la fois en régime capitaliste et en régime socialiste ; il faut choisir entre ceci ou cela. Or, tant qu'il y aura de légitimes détenteurs de capitaux, on parviendra difficilement à leur faire comprendre qu'au lieu d'en conserver le libre usage, ils doivent les constituer en quelque sorte prisonniers dans l'intérieur d'un pays.

Ce n'est pas au moyen de quelques lois pénales fort imparfaites et d'une application souvent illusoire que l'on parviendra à éviter l'évasion des capitaux [1]. L'expérience de plus d'un pays

(1) Le Ministre des Finances du Cabinet Briand, démissionnaire le 17 juin dernier, M. Raoul Péret, avait, à diverses reprises, envisagé l'abrogation de la loi du 3 avril 1918. Il ne comptait toutefois rendre aux capitaux français leur liberté qu'après avoir pris des mesures destinées à favoriser le rapatriement de ceux qui étaient exportés (ouverture d'un compte spécial à la Banque de France). Dans la déclaration du nouveau cabinet Briand, M. Caillaux étant ministre des Finances, il n'est plus question de cette réforme (Décl. du 29 juin 1926). A moins que l'on interprète en un sens qui lui serait favorable certaines expressions vagues telles que celles-ci : « Substitution à des contrôles illusoires ou compliqués d'une vigilance à la fois plus souple et plus efficace » ou encore « mesures... destinées à rassurer l'épargne » à la « conduire à des emplois productifs à l'intérieur du

et de plus d'une époque pourrait en apporter le témoignage, si les épreuves actuelles de la France n'y suffisaient hélas, amplement ! Le seul moyen de conserver à un pays sa propre richesse et d'y faire affluer les ressources des autres nations, est de pratiquer une politique économique et financière qui y favorise le développement du capital. Ainsi l'on atteindra le but aussi certainement que l'on s'en éloignera toutes les fois que des mesures restrictives, voire destructives, seront prises contre l'épargne accumulée ou en voie de formation.

Si les maîtres actuels des destinées du pays veulent opérer un redressement de notre système financier, puis, lorsque le jour en sera venu, une stabilisation du franc à un taux acceptable, l'une des premières mesures à prendre est la suppression de la loi du 3 avril 1918 et de toutes celles qui en ont compliqué le fonctionnement sans en augmenter l'efficacité. Certes, l'on pourra craindre encore que la fiscalité actuelle apeure trop de capitalistes : du moins aura-t-on donné à ceux qui ont le sens exact de leur propre intérêt, parce qu'ils ont d'abord le louable souci de l'intérêt général, un témoignage de confiance auquel nous sommes assurés qu'ils répondront. Ce sera le premier pas fait dans la voie d'une réconciliation aussi urgente que nécessaire entre le pouvoir politique et la puissance économique de ce pays.

pays » et « déterminant ce reflux de richesse sans lequel les vides créés par la guerre ne sauraient être comblés ». A la vérité, l'avenir seul peut nous apprendre ce que signifient ces formules.

En tout cas, le rapport des experts qui vient d'être publié (5 juillet 1926) conclut à l'abrogation de la loi du 3 avril 1918.

Vu :
Le Professeur chargé d'examiner la Thèse,
ANDRÉ TRASBOT.

Vu :
Le Doyen de la Faculté,
CHAUVEAU.

Vu et permis d'imprimer :
Rennes le 14 Juin 1926
Le Recteur,
L. GÉRARD-VARET.

ANNEXE

Nous reproduisons ci-dessous la loi fondamentale du 3 avril 1918 et les lois les plus importantes qui ont apporté des modifications aux premiers principes.

Loi du 3 Avril 1918

Réglementant l'exportation des capitaux et l'importation des titres et valeurs mobilières et portant ouverture d'un crédit pour le service chargé d'assurer le contrôle de cette réglementation.

TITRE PREMIER

ARTICLE PREMIER. — Sauf autorisation écrite du ministre des Finances, et sous réserve des dispositions de l'article 4, il est interdit à toute personne résidant en France, qu'elle agisse pour son propre compte ou pour le compte de tiers :

1° De constituer hors de France, par un moyen quelconque de crédit ou de change, à son profit ou au profit de tous tiers, un avoir en titres ou en fonds, pour dépôt ou placement, y souscrire à une émission, consentir un prêt à une personne résidant hors de France, acheter hors de France tous titres, biens ou produits quelconques, si l'opération implique, pour la personne qui l'effectue ou pour le compte de laquelle elle est effectuée, un transfert quelconque de fonds ou de titres hors de France.

2° D'expédier hors de France, en vue de leur réalisation, par l'entremise d'une personne résidant hors de France, des titres dont la contre-valeur ne ferait pas l'objet d'une remise en francs, ou donnerait lieu à un crédit en monnaie étrangère dont l'emploi ne serait pas conforme aux dispositions de la présente loi.

ART. 2. — Une personne résidant en France, même après avoir reçu, s'il y a lieu, toutes autorisations utiles du ministre des

Finances, ne peut, si l'opération qu'elle a en vue est d'un montant supérieur à 1.000 francs, acheter ou se procurer, directement ou indirectement, des devises ou monnaies étrangères, envoyer ou transférer hors de France des monnaies, valeurs ou titres, mettre des francs à la disposition d'une personne résidant hors de France (par chèques, tirages ou effets, par voie de virement ou d'ouverture de crédits), mettre en France des titres à la disposition d'une personne résidant hors de la France, que par l'intermédiaire d'une personne astreinte à la tenue du répertoire des opérations de change.

Avant toute exécution d'ordre de cette nature, l'intermédiaire exigera de son client une déclaration écrite indiquant l'objet pour lequel les fonds ou titres sont envoyés hors de France ou mis en France à la disposition d'une personne résidant hors de France.

Les déclarations et, s'il y a lieu, les autorisations du ministre des Finances seront conservées par l'intermédiaire qui les tiendra à la disposition des agents dont il est question à l'article 5.

A l'appui de toute déclaration d'achat de marchandises hors de France, l'importateur devra fournir une licence d'importation et en faire mention dans ladite déclaration, ou mentionner expressément, sous sa responsabilité, dans sa déclaration écrite, qu'il s'agit de marchandises dont l'importation est libre.

Cette licence sera visée par l'intermédiaire qui apposera sur ladite pièce un timbre à date et y indiquera la nature et le montant du règlement pour lequel il est intervenu.

Art. 3. — Par les mots « personne résidant en France », il faut entendre, pour l'application de la présente loi, non seulement les particuliers résidant en France, mais encore toutes sociétés françaises ou étrangères, pour ceux de leurs établissements qui fonctionnent en France.

Par les mots « personne résidant hors de France », il faut entendre pour l'application de la présente loi, non seulement les particuliers résidant hors de France, mais encore toutes sociétés françaises ou étrangères, pour ceux de leurs établissements qui fonctionnent hors de France.

Art. 4. — La prohibition édictée par l'article 1er de la présente loi ne s'applique pas :

1° Aux fonds et aux titres que les particuliers et les sociétés résidant ou fonctionnant hors de France ont ou pourront avoir en France ;

2° Aux fonds qui seraient envoyés dans les colonies françaises et les pays de protectorat pour y être utilisés sur place dans l'agriculture, le commerce ou l'industrie ;

3° Au règlement des produits, denrées ou marchandises destinées à être importées, dans un délai maximum de six mois, en France, dans les colonies ou les pays de protectorat, conformément aux lois et règlements en vigueur.

Art. 5. — Les déclarations visées à l'article 2, ainsi que les autorisations éventuelles du ministre des Finances, devront être communiquées à toute réquisition, aux agents désignés à cet effet par le ministre des Finances.

Les personnes ou sociétés qui tiennent le répertoire des opérations de change devront, pour les opérations qu'elles ont effectuées, pour leur propre compte, fournir à ces agents, qui en feraient la demande, des déclarations analogues, ainsi que les autorisations du ministre des Finances, s'il y a lieu.

Il ne pourra en aucun cas être fait usage, pour un motif autre que l'application de la présente loi, des déclarations et autorisations ci-dessus, ainsi que de tous autres documents dont la communication aura été demandée par ces agents au cours d'enquête concernant les opérations visées par ladite loi.

TITRE II

IMPORTATION DES TITRES ET VALEURS MOBILIÈRES

Art. 6. — L'importation en France de tous titres (actions, obligations ou bons) et en général de toutes valeurs représentant, directement ou indirectement, une part de propriété ou une créance est interdite.

La création en France d'un certificat conférant à son porteur un droit sur des biens ou des valeurs existant à l'étranger est assimilée à l'importation prohibée au paragraphe précédent.

Art. 7. — Sont exceptés de la prohibition édictée par l'article précédent :

1° Les valeurs émises depuis le début des hostilités par l'Etat français ;

2° Les titres échus remboursables en France et les coupons payables en France ;

3° Les titres dont la personne qui en poursuit l'introduction en France était propriétaire avant la promulgation de la présente loi ou en est devenue propriétaire par succession depuis cette date ;

4° Les titres achetés ou souscrits en France depuis le début des hostilités ;

5° Les titres pour lesquels une autorisation générale ou spéciale aura été accordée par le ministre des Finances.

TITRE III

DISPOSITIONS COMMUNES

Art. 8. — Les contraventions aux prescriptions des articles qui précèdent seront constatées par des procès-verbaux dressés par les agents dont la désignation est prévue à l'article 5.

Ces agents auront le droit de demander à tous les services publics d'exercer, en vue de leur fournir tous les renseignements qui leur seront nécessaires, les droits de communication autorisés par les lois existantes.

Art. 9. — Les infractions aux dispositions des articles 1er et 2, toute tentative en vue de les commettre, ainsi que les déclarations ou justifications prévues à l'article 2, qui auront été reconnues fausses ou incomplètes, seront passibles d'une amende qui ne pourra être supérieure à 20 p. 100 du montant de la somme ou de la valeur des titres dont l'exportation aura été réalisée ou tentée, sans qu'en aucun cas l'amende puisse être inférieure à 16 francs.

Les infractions aux dispositions de l'article 6 et toute tentative en vue de les commettre seront passibles de la même amende, calculée sur la valeur effective des titres dont l'importation aura été effectuée ou tentée.

En cas de récidive, cette amende sera doublée.

Les dispositions de l'article 463 du Code pénal sont applicables aux délits prévus par la présente loi.

Art. 10. — Un arrêté du ministre des Finances indiquera, s'il y a lieu, le ou les délégués qui pourront, en son nom, signer les autorisations prévues aux articles 1er et 7 et déterminera les conditions dans lesquelles fonctionneront les services destinés à assurer l'application de la présente loi.

Art. 11. — Les dispositions de la présente loi resteront en vigueur jusqu'à l'expiration d'un délai de trois mois à compter de la promulgation du décret qui fixera la date de la cessation des hostilités.

Art. 12. — Il est ouvert au ministre des Finances, sur l'exercice 1918, en addition aux crédits provisoires alloués par la loi du 31 décembre 1917 pour les dépenses du budget ordinaire des services civils, un crédit de 50.000 francs, savoir :

Chap. 55. — Commission des changes. — Personnel, 45.000 fr.

Chap. 56. — Commission des changes. — Matériel, 5.000 fr.

Art. 13. — La présente loi est applicable en Algérie.

A partir du moment où des dispositions analogues auront été

rendues exécutoires dans les pays de protectorat de l'Afrique du Nord, le territoire de ces pays sera, comme celui de l'Algérie, assimilé à celui de la métropole pour l'application de la présente loi.

Art. 14. — Le ministre des Finances adressera trimestriellement au Président de la République un rapport qui sera communiqué aux commissions financières des deux Chambres, sur l'exécution de la présente loi.

Loi du 31 Mars 1922

Article unique. — Les dispositions de la loi du 3 avril 1918 et de l'article 13 de la loi du 28 février 1921, prorogées par l'article 88 de la loi du 31 décembre 1921, resteront en vigueur jusqu'au 31 décembre 1922, sous les modifications et additions suivantes :

1° Les dispositions du paragraphe 2 de l'article 1er de la loi du 3 avril 1918 sont abrogées et remplacées par les suivantes :

« D'expédier ou transporter hors de France, en vue de leur réalisation ou de leur encaissement, des titres ou coupons dont la contre-valeur ne ferait pas l'objet dans un délai de trois mois, d'une remise en France de francs ou de devises étrangères, ou, en ce qui concerne les titres, d'une introduction de titres de même valeur. »

2° Les dispositions de l'article 2 de la loi du 3 avril 1918 sont complétées par les dispositions suivantes, qui prendront place entre les alinéas 1 et 2 dudit article :

« Les opérations prévues par le paragraphe 2 de l'article 1er ne peuvent, quel que soit leur montant, être effectuées, tant à l'entrée qu'à la sortie, que par l'intermédiaire d'une banque tenant le répertoire des opérations de change. »

3° Les dispositions de l'article 4 de la loi du 3 avril 1918 sont complétées par la disposition suivante :

« 4° Aux achats de devises étrangères effectués pour les besoins de leur propre entreprise par des industriels ou des commerçants non banquiers résidant en France, en utilisant la contre-valeur des fonds transférés par eux de l'étranger en France postérieurement à la promulgation de la présente loi.

« Pour bénéficier des dispositions ci-dessus, les intéressés devront avoir un compte chez une personne tenant le répertoire des opérations de change » ;

4° Les dispositions de l'article 7 de la loi du 3 avril 1918 sont complétées par la disposition suivante :

« 6° Les titres acquis à l'étranger dans les conditions prévues par le paragraphe 2 de l'article 1er. »

Un décret rendu sur la proposition du ministre des Finances pourra, antérieurement au 31 décembre 1922, suspendre l'application des dispositions de la loi du 3 avril 1918, de l'article 13 de la loi du 28 février 1921 et du présent article.

Les poursuites entamées par application de la loi du 3 avril 1918, de l'article 13 de la loi du 28 février 1921, du présent article, seront, nonobstant l'expiration, l'abrogation ou la suspension de ces dites lois, continuées jusqu'à solution définitive, et une condamnation pourra être valablement prononcée.

Loi du 22 Mars 1924

(Art. 72 à 77)

Art. 72. — A partir de la promulgation de la présente loi et sous réserve des dérogations que pourra accorder le ministre des Finances, la déclaration écrite prévue au paragraphe 3 de l'article 2 de la loi du 3 avril 1918 (modifié par la loi du 31 mars 1922) devra, dans les cas prévus à l'alinéa 3 de l'article 4 de ladite loi, être revêtue de l'avis favorable de la Chambre de Commerce du domicile du déclarant ou de tous autres organismes agréés.

Le refus d'avis favorable sera motivé par la Chambre de Commerce ou l'organisme agréé. L'intéressé pourra demander au ministre des Finances l'autorisation d'effectuer l'opération qui aura donné lieu à ce refus.

Est à considérer comme exportation de capital, dans le sens de la loi du 3 avril 1918, le fait qu'un exportateur laisse à l'étranger le prix des marchandises exportées, à moins que cet exportateur ne justifie qu'il a besoin de ce prix pour payer des marchandises qu'il a importées ou qu'il importera dans les six mois. Un arrêté ministériel réglera les conditions d'application de la disposition contenue dans le présent alinéa.

Art. 73. — Les contraventions à l'article 72 de la présente loi sont passibles des sanctions prévues par l'article 9 de la loi du 3 avril 1918, par l'article 13 de la loi du 28 février 1921 et par l'article unique *in fine* de la loi du 31 mars 1922.

Art. 74. — Un décret rendu sur la proposition du ministre des Finances pourra à toute époque suspendre l'application des dispositions de l'article 72 de la présente loi.

Art. 75. — L'article 9 de la loi du 3 avril 1918 est complété par les dispositions suivantes qui seront insérées après l'avant-dernier paragraphe dudit article :

« Les infractions aux dispositions de l'article 1er, toutes tentatives en vue de les commettre, ainsi que les déclarations ou justifications prévues à l'article 2 qui auront été reconnues fausses, seront passibles des amendes prévues ci-dessus et d'un emprisonnement d'un mois à six mois ou de l'une de ces deux peines seulement. »

Art. 76. — Les dispositions de l'article 13 de la loi du 28 février 1921 et de l'article unique *in fine* de la loi du 31 mars 1922 sont applicables dans les cas prévus à l'article 75 de la présente loi.

Art. 77. — Les articles 69 à 76 de la présente loi sont applicables à l'Algérie.

Loi du 13 Juillet 1925

(Art. 21 et 22)

Dépôts de valeurs à l'étranger.

Art. 21. — Toutes personnes de nationalité française domiciliées ou résidant habituellement en France et possédant à l'étranger, au jour de la promulgation de la présente loi, sous quelque forme que ce soit, des dépôts de sommes ou de valeurs mobilières, qui transféreront en France, avant le 1er janvier 1926, lesdites sommes ou valeurs mobilières, ne pourront être recherchées en payement de tous droits, taxes ou pénalités dont elles seraient débitrices à raison de la possession de ces sommes et valeurs. Passé ce délai, ne bénéficieront pas des mêmes avantages les redevables français qui auront maintenu des biens mobiliers à l'étranger.

A partir du 1er janvier 1926, toutes personnes de nationalité française domiciliées ou résidant habituellement en France, conservant à l'étranger des biens mobiliers ou y possédant des biens immobiliers, devront fournir, dans les deux premiers mois de chaque année, au contrôleur des contributions directes, une déclaration détaillée décrivant la nature, la valeur de ces biens et le revenu y attaché. Cette déclaration sera obligatoire, que le contribuable soit ou non assujetti à l'impôt sur le revenu.

Toutefois, il ne pourra être réclamé aucun supplément de droit, ni appliqué aucune amende fiscale aux personnes qui auront spontanément et complètement réparé, dans les déclarations devant intervenir avant le 1er mars 1926, les insuffisances, omissions ou dissimulations antérieures au 1er janvier 1926.

La déclaration, tant des différents éléments d'actif que du revenu, se fera sous la foi du serment.

L'absence de déclaration, comme la déclaration sciemment inexacte, sera punie, outre des sanctions prévues par l'article 366 du Code pénal, d'une amende égale (décime compris) à la moitié du montant de l'avoir dissimulé, sans préjudice de l'affichage du nom du contrevenant et des motifs de la contravention à la porte de la Mairie du lieu de son imposition.

Les articles 59, 60 et 463 du Code pénal sont applicables au délit spécifié au présent article.

Les dispositions qui précèdent ne s'appliquent pas aux exportateurs soumis aux dispositions de la loi du 22 mars 1924, art. 72.

Aucune poursuite pour infraction à la loi du 22 mars 1924, article 72, ne sera exercée contre les exportateurs résidant en France qui auront rapatrié avant le 1er janvier 1926, par une remise en francs, les fonds qu'ils avaient irrégulièrement à l'étranger au regard de la loi susvisée.

L'article 21 de la présente loi est applicable à l'Algérie.

Art. 22. — Les dispositions de la loi du 3 avril 1918, de l'article 13 de la loi du 28 février 1921, de la loi du 31 mars 1922 et des articles 72 à 77 de la loi du 22 mars 1924, réglementant l'exportation des capitaux et l'importation des titres et valeurs mobilières, sont maintenues en vigueur jusqu'au 31 décembre 1925 sous les modifications et additions suivantes :

« Tombe sous le coup des pénalités édictées par la loi du 17 août 1915 l'exportation matérielle ou la tentative d'exportation matérielle de toutes monnaies, valeurs, titres et coupons, dont l'envoi hors de France est interdit par la loi du 3 avril 1918, complétée et modifiée par les lois subséquentes des 31 mars 1922 et 22 mars 1924 (art. 72 à 77).

« L'importation matérielle ou la tentative d'importation matérielle, sans déclaration, des titres et valeurs mobilières dont l'entrée en France est interdite par la loi du 3 avril 1918, complétée et modifiée par les lois subséquentes des 31 mars 1922 et 22 mars 1924 (art. 72 à 77), est passible des pénalités prévues par les lois des 28 avril 1816 (art. 41, 42 et 43), 21 avril 1818 (titre VI, art. 37) et 2 juin 1875 (art. 1er et 4).

« Les infractions aux paragraphes 1er et 2 du présent article sont constatées, les instances instruites et jugées comme en matière de douane. Les poursuites ne pourront être exercées que sur la plainte du ministre des Finances. Le ministre des Finances est autorisé à transiger. L'article 463 du Code pénal est apllicable. »

Les dispositions des lois des 3 avril 1918, 28 février 1921

(art. 13), 31 mars 1922, 22 mars 1924 (art. 72 à 77), qui ne sont pas contraires à celles des alinéas 2, 3 et 4 du présent article, demeurent en vigueur.

L'avant-dernier alinéa de la loi du 31 mars 1922 est ainsi modifié :

« Un décret rendu sur la proposition du ministre des Finances pourra, antérieurement au 31 décembre 1925, suspendre l'application des dispositions de la loi du 3 avril 1918, de l'article 13 de la loi du 28 février 1921, de la loi du 31 mars 1922, des articles 72 à 77 de la loi du 22 mars 1924 et du présent article. »

Les dispositions du présent article sont applicables à l'Algérie.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION 7

CHAPITRE PREMIER. — Les Eléments constitutifs du délit d'exportation de capitaux 17

§ I. *L'Exportation proprement dite de capitaux* 17

a) Elément matériel du délit 18

b) Elément moral du délit 30

§ II. *L'Importation de titres et valeurs mobilières* 32

CHAPITRE DEUXIEME. — La Répression du délit d'exportation de capitaux 40

Section I. — *Poursuite du délit; Constatation et instruction* 40

§ I. Lorsque le délit résulte d'une opération de crédit ou de change 41

§ II. Lorsque le délit résulte d'un transport matériel. 43

Section II. Les sanctions 44

§ I. Lorsque le délit résulte d'une opération de crédit ou de change 45

§ II. Lorsque le délit résulte d'un transport matériel 48

CHAPITRE TROISIEME. — De l'Amnistie temporaire accordée par l'article 21 de la loi du 31 juillet 1925, relativement a l'exportation de capitaux 55

1° Comment devait s'opérer le rapatriement ? 55

2° Quelle était la portée de l'amnistie ? 59

3° Quelles étaient les personnes visées par l'art. 21 de la loi du 13 juillet 1925 ? 60

CONCLUSION 63